

„Irreguläre Migration in Europa: Das Fallbeispiel Spanien und die Politikoptionen demokratischer Staaten“

Habilitationsschrift
zur Erlangung des akademischen Grades
doctor rerum politicarum habilitatus (Dr. rer. pol. habil.)
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Rostock

vorgelegt von: Dr. Andreas Baumer
Greifswalder Straße 18
10405 Berlin

Berlin, 25.06.2012

Gutachter:

Prof. Dr. Jakob Rösel, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock.

Prof. Dr. Nikolaus Werz, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock.

PD Dr. Petra Bendel, Zentralinstitut für Regionenforschung, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Datum der Einreichung:	25. Juni 2012
Datum des Wissenschaftlichen Kolloquiums:	16. Mai 2013

Vorbemerkung

An erster Stelle soll der Dank an meine ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften (IPV) an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Rostock stehen. Die intellektuell anregende, kollegiale und freundschaftliche Arbeitsatmosphäre am Institut bildete die notwendige Voraussetzung, um dieses Habilitationsprojekt umsetzen zu können. Für Unterstützung, Ermutigung und kritische Anregungen bin ich im Besonderen Prof. Dr. Jakob Rösel und Prof. Dr. Nikolaus Werz zum Dank verpflichtet. Mit Prof. Dr. Yves Bizeul und Prof. Dr. Klaus Hock habe ich in den Jahren unserer intensiven Zusammenarbeit in dem interdisziplinären Forschungskolloquium „Kollektive Identitäten“ viele fruchtbare Diskussionen führen dürfen, von denen ich wissenschaftlich und persönlich außerordentlich profitiert habe. Dr. habil. Carsten Giersch stand mir dankenswerterweise als kritischer und geduldiger Diskussionspartner zur Verfügung. Ausdrücklich in meinen Dank einschließen möchte ich auch die Studentinnen und Studenten, mit denen ich in meinen Seminaren zahlreiche Aspekte meines Habilitationsprojektes immer wieder kritisch diskutiert habe.

Die enge interdisziplinäre Zusammenarbeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, der Philosophischen und der Theologischen Fakultät sowie des Rostocker Zentrums zur Erforschung des Demografischen Wandels konstituiert eine einzigartige Forschungsumgebung, die von einem offen, kritischen und freien Geist geprägt ist. Dafür schulde ich allen beteiligten Kolleginnen, Kollegen und Institutionen meinen Dank. Ich wünsche mir sehr, dass sich etwas von diesem Geist in der vorliegenden Arbeit wiederfindet.

Inhalt

1. Einleitung	6
1.1. Gegenstand der Untersuchung und Fragestellung	8
1.2. Methodisches Vorgehen	13
1.3. Aufbau der Arbeit	19
1.4. Begriffsdefinition	21
1.5. Forschungsstand	21
2. Internationale Migration, irreguläre Migration und staatliche Politik	24
2.1. Irreguläre Migration als Teil der internationalen Migration	24
2.2. Theorien der internationalen Migration	25
2.2.1. Klassische Theorien	26
2.2.2. Neuere Theorien	32
2.3. Migrationstheorien und irreguläre Migration	38
2.4. Internationale Migration und Politik: to bring the State back in	45
2.5. Irreguläre Migration und staatliche Politik	55
2.5.1. Migrationspolitik und irreguläre Migration	57
2.5.2. Fallstudie Spanien	62
2.6. Irreguläre Migration – Historische Dimension	63
2.7. Zum politischen Charakters des Konzepts der irregulären Migration	74
3. Die europäische Ebene – Irreguläre Migration in der Migrationspolitik der EU ...	81
3.1. Entwicklung der europäischen Migrationspolitik	82
3.2. Politiken der EU gegenüber irregulärer Migration	93
3.2.1. Die Entwicklung des europäischen Grenzregimes	97
3.2.1.1. Umsetzung der Tampere-Agenda unter dem Einfluss des 9/11	100
3.2.1.2. Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Erwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union	102
3.2.1.3. Haager Programm	105
3.2.1.4. Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm	108
3.3. Funktionen, Dimensionen und Instrumente des europäischen Grenzregimes	109
3.3.1. Stärkung der Außengrenze	112
3.3.1.1. Frontex	114
3.3.1.2. Land- und Seegrenzen	116
3.3.1.3. EUROSUR	120
3.3.2. Entterritorialisierung der Grenze	122
3.3.2.1. Einbeziehung von Drittstaaten in das europäische Grenz- und Migrationsmanagement	122
3.3.2.2. Migrationskontrolle durch Beeinflussung der Migrationsursachen	129
3.3.2.3. Ausweitung des Grenzraums ins Innere der EU	132
3.3.3. Virtualisierung der Grenze	133
3.3.4. Zusammenfassung	137
3.4. Wirkungen und Konsequenzen des europäischen Grenzregimes	138
3.4.1. Massensterben an Europas Grenzen	139
3.4.2. Abhängigkeit von Schleuserorganisationen	141
3.4.3. Flüchtlinge ohne Schutz	143
3.5. Politiken gegenüber irregulärer Migration innerhalb der EU	146
3.5.1. Maßnahmen gegen Beschäftigung irregulärer Migranten	147
3.5.2. Die Debatte um Regularisierungsprogramme	150
3.6. Zwischenfazit	151

4. Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien	153
4.1. Vom Auswanderungsland zum neuen Einwanderungsland – Spanien in den internationalen Migrationssystemen	153
4.2. Entwicklung der spanischen Migrationspolitik	156
4.2.1. Phase I (1978-1990)	157
4.2.2. Phase II (1991-2000)	159
4.2.3. Phase III (2000-2003)	161
4.2.3.1. Reform: Das Ley Orgánica 4/2000	164
4.2.3.2. Gegenreform: Das Ley Orgánica 8/2000	168
4.2.4. Phase IV (2004-2007)	174
4.2.5. Phase V (2008-2011)	180
4.2.5.1. Reform, die fünfte: Das neue Ausländergesetz von 2009	185
4.3. Asyl	190
4.4. Irreguläre Migration in Spanien	191
4.4.1. Entwicklung der irregulären Migration	194
4.4.1.1. Phasen der Migration	194
4.4.2. The number game: Die Anzahl irregulärer Migranten in Spanien	203
4.4.2.1. Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien	204
4.4.2.2. Entwicklung der irregulären Migration in Spanien	207
4.5. Politiken gegenüber irregulärer Migration in Spanien	222
4.5.1. Politiken der Kontrolle	223
4.5.1.1. Grenzkontrolle	224
4.5.1.2. Entwicklung der Visapolitik	230
4.5.1.3. Politiken zur Kontrolle des irregulären Aufenthalts	233
4.5.2. Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration	237
4.5.2.1. Reguläre Arbeitsmigration nach Spanien	238
4.5.2.2. Politiken zur Beeinflussung der Push-Faktoren	243
4.5.2.3. Politiken zur Beeinflussung der Pull-Faktoren	259
4.5.3. Politiken des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration	266
4.5.3.1. Positive Politiken des pragmatischen Umgangs	271
4.5.3.2. Politiken zur Überwindung der Irregularität	272
4.5.4. Rechtebasierte Politiken gegenüber irregulärer Migration	283
4.6. Zwischenfazit	290
5. Politikoptionen demokratischer Staaten gegenüber irregulärer Migration	292
5.1. Politiken der Kontrolle	301
5.2. Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration	311
5.2.1. Politiken zur Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten	312
5.2.2. Politiken zur Beeinflussung der Triebkräfte irregulärer Migration	313
5.3. Liberale Politiken des pragmatischen Umgangs	317
5.3.1. Laissez-faire-Politiken bei Einreise und Aufenthalt	318
5.3.2. Politiken des pragmatischen Umgangs beim Aufenthalt	320
5.4. Rechtebasierte Politiken	326
6. Fazit	336
7. Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	341
8. Literaturverzeichnis	343

1. Einleitung

Als mit der tunesischen „Jasmin-Revolution“ im Winter 2010/2011 die Welle des Wandels in der arabischen Welt einsetzte, waren die Reaktionen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten einhellig positiv. Die Organe der EU und die nationalen Regierungen feierten die mutigen Revolutionäre¹ und sagten den sich formierenden Transitionsregimen ihre Unterstützung zu. Auch die meisten Medien berichteten mit Begeisterung über den „arabischen Frühling“. Erst als nach dem politischen Frühling auch der klimatische Frühling anbrach, erfuhr die Euphorie eine gewisse Dämpfung. Denn mit dem Frühling kamen die Flüchtlinge. Tausende von Migranten nutzen die besseren meteorologischen Bedingungen, um über das Mittelmeer in die EU zu gelangen. Insbesondere von den Küsten Tunesiens und Libyens legten Tag für Tag mehr oder minder seetüchtige Boote mit Kurs auf Europa ab, voll beladen mit Männern, Frauen und Kindern auf der Suche nach einem besseren Leben in diesem größten Raum politischer Stabilität und ökonomischer Prosperität, der auf der Welt existiert. Auf den Weg machten sich Tunesier, die nach dem Zusammenbruch der Tourismusindustrie in den Zeiten des Umbruchs ihren Job verloren hatten, Libyer auf der Flucht vor dem Bürgerkrieg oder Migranten aus Subsahara-Afrika, die bislang von Gaddafis Sicherheitskräften an einer Weiterreise nach Europa gehindert worden waren und jetzt zwischen die Fronten des Krieges zu geraten drohten. Aus geografischen Gründen konzentrierte sich der Migrationsstrom besonders auf die italienische Mittelmeerinsel Lampedusa. Mindestens 1.900 Flüchtlinge kamen bis August 2011 bei diesen gefährlichen Überfahrten um ihr Leben. (Pelzer 2011: 47)

Die europäischen Regierungen reagierten alarmiert – allerdings nicht wegen der zahllosen Tragödien, die sich teilweise in unmittelbarer Nähe von NATO-Kriegsschiffen, welche die libyschen Rebellen unterstützen, abspielten, sondern wegen des befürchteten Sturms auf Europa: Italiens damaliger Ministerpräsident Silvio Berlusconi sprach angesichts der rund 23.000 Migranten von einem „menschlichen Tsunami“² und knüpfte damit an die Vielzahl von apokalyptischen Metaphern an, mit denen der vermeintliche „Ansturm der

¹ Der besseren Lesbarkeit wegen wird in der vorliegenden Arbeit darauf verzichtet, stets die maskuline und feminine Form von Personenbezeichnungen zu verwenden oder sich mit Hilfskonstruktionen wie etwa dem großen I nach dem Wortstamm zu behelfen. Natürlich sind im Normalfall beide Geschlechter gemeint.

² Notwendige Spezifizierungen werden jeweils im direkten Kontext deutlich gemacht.
² Zit. in: FAZ, 11.04.2011.

Armen“³ schon seit längerem versinnbildlicht wird. Andere Mitgliedsländer, darunter Frankreich, drohten mit der Aussetzung des Schengener Abkommens und mit der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen.

Diese aufgebrauchten Reaktionen, die in einem bemerkenswerten Missverhältnis zu der relativ geringen Zahl von Flüchtlingen standen – zur gleichen Zeit war das kleine, mitten in einem komplexen Transitionsprozess steckende Tunesien mit rund 250.000 Migranten aus Libyen konfrontiert⁴ – sind symptomatisch für die Bedrohungsszenarien, mit denen unkontrollierte Migration in Europa assoziiert wird. Irreguläre Migration, hier verstanden als ein Konzept „commonly used to describe a variety of phenomena involving people who enter or remain in a country of which they are not citizen in breach of national laws“⁵ (Koser 2006: 44), spielt sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch der Mitgliedsstaaten in der Debatte um Zuwanderungspolitik eine herausragende Rolle. Dabei ist sie in weiten Teilen selbst eine Konsequenz der europäischen Migrationspolitiken. Seitdem die nord- und westeuropäischen Industriestaaten in den frühen siebziger Jahren einen Anwerbestopp für Arbeitsmigranten verhängten, existierten kaum noch Möglichkeiten für eine reguläre Arbeitsmigration nach Europa. Migration fand jedoch weiterhin statt – jetzt allerdings vornehmlich „unplanned and largely unwanted“ (Bommes/Sciortino 2011a: 11), in den meisten Fällen unter Missachtung der Regelungen von Einreise und Aufenthalt und damit irregulär. Irreguläre Migration nahm in den europäischen Ländern in *flows*⁶ und *stocks* an Bedeutung zu und folgte so einem säkularen Trend, der in zunehmenden Maße das globale Migrationsgeschehen bestimmte. (Angenendt 2007; Düvell 2006; Koser 2006; Gosh 1998) Mit Düvell (2006: 5) lässt sich konstatieren: „The combination of restrictive immigration

³ So die Titelzeile des „Spiegel“ vom 03.07.2006, die mit einem Bild von dunkelhäutigen Migranten, die dem Meer entsteigen, illustriert wurde. Schon in der Asyldebatte in der Bundesrepublik Deutschland in den ausgehenden achtziger und den beginnenden neunziger Jahren fanden Metaphern wie „Asylantenflut“ oder „das Boot ist voll“ in Politik und Medien Verwendung. (Herbert 2003) Damals stand die Figur des „Asylanten“ im Zentrum der Bedrohungsperzeption. An diese Stelle ist zumindest in Deutschland nach dem dramatischen Rückgang der Asilmigration nach der 1993 erfolgten Einschränkung des Asylrechts die des „irregulären Migranten“ getreten.

⁴ Nach Informationen des UNHCR flüchteten bis zum 10.04.2011 insgesamt 498.313 Menschen vor dem libyschen Bürgerkrieg, davon knapp die Hälfte in das benachbarte Tunesien. Vgl. <http://www.unhcr.de/presse/nachrichten/artikel/01c2124f69d72f56005644dc0e218cdf/libyen-berber-fliehen-vermehrt-nach-tunesien.html?L=0>; (18.01.2012).

⁵ Vgl. ausführliche Begriffsklärung unter 1.4.

⁶ In der englischsprachigen Literatur zur Migrationsforschung sind die Begriffe „flows“ und „stocks“ zur Bezeichnung von Migrationsströmen zwischen Herkunfts- und Zielregion einerseits und der Zahl der Migranten im Zielland andererseits fest etabliert. Die deutschen Entsprechungen finden ebenfalls Verwendung, sind aber wegen ihrer semantischen Nähe zur Überflutungsmetapher (vgl. Anmerkung 2) u. U. missverständlich. In Ermangelung von Alternativen werden sie in der vorliegenden Arbeit dennoch verwendet.

policies and expanding migratory pressure has produced rapid growth in the stock of undocumented aliens in industrialised countries.“

1.1. Gegenstand der Untersuchung und Fragestellung

Irreguläre Migration nach und in Europa hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem zentralen Thema auf der politischen Agenda der EU und ihrer Mitgliedsstaaten entwickelt. Die „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ (Europäischer Rat 2002: Art. 30), wie es in EU-Dokumenten schnörkellos heißt, dominiert seit der Jahrtausendwende die Debatte über eine gemeinschaftliche Zuwanderungspolitik. Während die Entwicklung einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik, wie sie im Vertrag von Amsterdam vereinbart und mit der sogenannten Tampere-Agenda konkretisiert wurde, in zentralen Aspekten bislang weitgehend gescheitert ist (Bendel 2009), waren die Mitgliedsstaaten bei der Kooperation in der Abwehr unerwünschter Migration ungleich erfolgreicher. Die EU entwickelte gemeinsame Politiken etwa bei der Kontrolle der Außengrenzen, bei der Visavergabe, bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Schwarzarbeit sowie bei der Rückführung irregulärer Migranten. Transit- und Herkunftsländer wurden systematisch in die Politik der Migrationskontrolle einbezogen. Aber auch die einzelnen Mitgliedsstaaten formulierten und implementierten eine Vielzahl von Politiken gegenüber der irregulären Migration. Diese umfassen neben restriktiven Instrumenten auch verschiedene Ansätze zur Gestaltung dieses Phänomens, denen die wachsende Einsicht zugrunde liegt, dass „illegale Einwanderung in einem gewissen Maße ein Bestandteil unserer Gesellschaft ist.“ (Finotelli 2008: 96)

Betrachtet man irreguläre Migration als Teil der sozialen Realität einer offenen Gesellschaft, zieht dies eine Reihe von grundlegenden Fragen für die Formulierung von Politiken in diesem Politikfeld nach sich. Welche unterschiedlichen Politikoptionen stehen demokratischen Staaten gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration zur Verfügung? Welchen Anteil haben restriktive, pragmatische und rechtsbasierte Ansätze in den Politiken der EU und der einzelnen Mitgliedsstaaten? Wie lassen sich die verschiedenen Ansätze mit den unterschiedlichen Ausprägungen von Irregularität etwa bei Einreise, Aufenthalt oder Beschäftigung⁷ in Verbindung setzen? Und schließlich: Welche Elemente sollte eine kohärente Politik gegenüber irregulärer Migration umfassen, welche die Interessen der Migranten sowie der Herkunfts- und Zielländer gleichermaßen berücksichtigt? Ziel der

⁷ Vgl. ausführliche Diskussion in Kapitel 2, insbesondere Tabelle 1.

vorliegenden Untersuchung ist es, auf der Basis einer Fallanalyse eine Systematik der Politikoptionen gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration zu entwickeln, die demokratischen Staaten zur Verfügung stehen.⁸

Im Zentrum der Analyse steht das neue Einwanderungsland Spanien. (Kreienbrink 2004) In den vergangenen zwei Jahrzehnten entwickelte sich das einstmals klassische Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Zielländer für Migration innerhalb der Europäischen Union. Das Migrationsgeschehen nach Spanien, das insbesondere in den Jahren nach der Jahrtausendwende eine einzigartige Dynamik entwickelte, vollzog sich vornehmlich irregulär. Die spanischen Regierungen haben in dieser Zeit eine Vielzahl von Politiken gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration formuliert und umgesetzt. Spanien entwickelte sich gleichsam zu einem Laboratorium für neue Ansätze in der Migrationspolitik. Für die staatliche Politik Spaniens gegenüber irregulärer Migration von Mitte der neunziger Jahre bis in die Gegenwart gilt, was Schuck (2008: 248) für die Migrationspolitik der USA in den vergangenen drei Jahrzehnten konstatierte: „It is difficult to imagine a politically viable policy approach to the control of illegal migration that the United States has not already tried or seriously considered.“ Das spanische Fallbeispiel eignet sich aus diesem Grund in besonderem Maße als Ausgangspunkt für eine Systematisierung der unterschiedlichen Politikoptionen gegenüber irregulärer Migration. Eine umfassende Analyse der Politiken Spaniens gegenüber irregulärer Migration steht bislang noch aus, ebenso wie eine systematische Diskussion der Politikoptionen, die liberalen Demokratien gegenüber Prozessen irregulärer Migration zur Verfügung stehen. Beide Lücken sollen mit der vorliegenden Untersuchung verkleinert werden.

Irreguläre Migration ist ein Teil der internationalen Migration. Sie wird von den gleichen Faktoren ausgelöst und verstetigt. Verschiedene theoretische Ansätze haben aus ökonomischer, soziologischer, anthropologischer oder politikwissenschaftlicher Perspektive auf unterschiedlichen Analyseebenen Hypothesen zur Erklärung internationaler Migration formuliert. (Massey et al. 1993, 1998; Haug 2000; Han 2006; vgl. auch Kapitel 2) Demnach sind es Ungleichgewichte unterschiedlicher Art zwischen Herkunfts- und Zielländern, die Migrationsprozesse auslösen können. Sprachliche kulturelle und/oder historische Bindungen sowie das Entstehen von sozialen Netzwerken können zu einer Verstetigung und zu einer Verselbständigung der internationalen Migration beitragen.

⁸ Zur ausführlichen Begründung der Fragestellung vgl. Kapitel 2.5.

Internationale Migration kann also durch eine Vielzahl von Faktoren und Strukturen ausgelöst werden, die sich oftmals der direkten Einflussnahme von Politik entziehen. Säkulare Entwicklungen wie „global divergierende demographische Prozesse und die wachsenden Entwicklungsunterschiede zwischen den Staaten“ (Angenendt 2007: 7), die zu den entscheidenden Triebkräften internationaler Migration zählen, lassen sich nur indirekt durch nationalstaatliche Politik beeinflussen. Staaten haben aber Gestaltungsmöglichkeiten, was den Umfang und den Charakter von Migrationsströmen angeht. Sie legen die Bedingungen für den Zugang zum und den Aufenthalt im jeweiligen Territorium fest. Es sind die nationalstaatlichen Regelungen von Einreise und Aufenthalt, die über Regularität und Irregularität von Migration entscheiden. Das Konzept der irregulären Migration ist also ein politisches: „The adjective irregular does not belong to the domain of description of migration flows, but only to their interactions with political regulations.“ (Sciortino 2004: 21) Nationalstaatliche Politiken haben oftmals nur einen begrenzten Einfluss auf Faktoren, die Migrationsströme auslösen und verstetigen. Sie legen jedoch die Regeln fest, aus denen sich Regularität bzw. Irregularität dieser Migrationsprozesse ergeben.

Es ist dieses Spannungsverhältnis zwischen den Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern, die internationale Migrationsströme auslösen, und den politischen Rahmenbedingungen, unter denen sie sich vollziehen, in dem sich Prozesse irregulärer Migration konstituieren und ihre spezifische Qualität erhalten. Cvajner/Sciortino (2010: 394) haben diese Diskrepanzen konzise auf den Punkt gebracht:

The development of irregular migration systems is rooted in the structural mismatch between the social and the political conditions for migration. For an irregular migration flow to develop there must be a mismatch between the demand for entry, embedded in the international labor market, and the supply of entry slots, determined by the political systems. In the sending context there must be a mismatch between widespread social expectations (usually called ‘push’ factors)⁹ and the capacity of local government to satisfy or repress them. In the receiving context, there must be a mismatch between the internal preconditions for migrations (usually called ‘pull’ factors) and their interpretation within the political system. Transnationally, there must be a mismatch between the carrying capacity of the migration infrastructure and the monitoring and repressive capacity of states. Irregular migrations systems may be in fact defined as an adaptive answer to these unbalances.

Dies gilt auch für das Migrationsgeschehen in die Staaten der Europäischen Union. Alle EU-Länder sind Teil komplexer Migrationssysteme, die sich beispielsweise durch postkoloniale Bindungen, Gastarbeitermigrationen, geografische Nähe etc. konstituieren.

⁹ Zur Diskussion und Kritik der Push-/Pull-Modelle vgl. Kapitel 2.2.

(Massey et al. 1993: 454) In zahlreichen Herkunftsländern, die ebenfalls in diese Migrationssysteme integriert sind, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten migrationsfördernde Faktoren noch verstärkt, ebenso wie sich auch in vielen europäischen Ländern eine konstante Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft erhalten oder noch gesteigert hat. Dieser Situation stehen restriktive Migrationspolitiken gegenüber, die ab Mitte der siebziger Jahre den Regelfall darstellen. Seitdem existierten in den Ländern der EU nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten einer regulären Form der Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen. Zwar ist in den letzten Jahren in einigen Ländern eine Tendenz zu einer selektiven Öffnung der Arbeitsmärkte für Migranten zu erkennen und auch auf der Ebene der EU wird über eine Notwendigkeit einer gesteuerten Arbeitsmigration debattiert. (Geddes 2011) An dem generellen Trend der restriktiven Politiken des Zugangs haben diese Entwicklungen jedoch kaum etwas verändert. Noch immer lässt sich mit Aristide Zolberg konstatieren:

Although considerable attention has been devoted to variation among the contemporary immigration policies of capitalist democracies, the most striking fact about them is that, if one imagines a hypothetical continuum ranging from open to closed borders, they are all clustered very narrowly around the closed pole. (Zit. nach: Bommers/Sciortino 2011b: 215)

Das Missverhältnis zwischen migrationsfördernden Faktoren einerseits und fehlenden Möglichkeiten regulärer Zuwanderung andererseits führte auch in den Ländern der EU in den neunziger Jahren und in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts zu einer starken Zunahme der irregulären Migration – allen gegenläufigen Politiken auf der Ebene der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft zu Trotz. Die von Gosh (1998: 146) beschriebene Dynamik lässt sich auch auf das Migrationsgeschehen in die EU beziehen: „When there are powerful push factors in sending countries or pull factors in receiving countries and especially when the two fully converge, restrictive measures alone cannot arrest migratory flows: they are simply diverted to irregular channels.“ Dabei entwickelte sich irreguläre Migration nach Europa zu einem politisch hoch aufgeladenen Thema, das mehr und mehr als europäische Herausforderung wahrgenommen wurde. Schließlich impliziert die Freizügigkeit im Binnenraum der EU ein gemeinsames Interesse an der Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Bürgern nichteuropäischer Staaten – und insbesondere den südeuropäischen Ländern wurde vielfach unterstellt, gleichsam als „Schengen’s soft underbelly“ (Pastore et al. 2006) dieser Verantwortung nicht gerecht zu werden. Umgekehrt sahen diese Staaten die gesamte EU in der Pflicht, zur Sicherung ihrer langen Südflanke beizutragen.

Die Maßnahmen, welche die EU und ihre Mitgliedsländer seit der Jahrtausendwende gegen irreguläre Migration zur Anwendung brachten, scheinen eine gewisse Wirkung zu zeitigen. Einigen Studien zufolge geht die Anzahl der irregulären Migranten in der EU seit Mitte des neuen Jahrzehnts erstmals leicht zurück. Diese Entwicklung wurde durch die Wirtschafts- und Finanzkrise, insbesondere deren Folgen für den Arbeitsmarkt, noch verstärkt. (Düvell 2011; Triandafyllidou 2009; OECD 2009-2011) Nichtsdestotrotz bilden Irregularität bei Einreise und Aufenthalt weiterhin einen zentralen Bestandteil des Migrationsgeschehens in der EU. In vielen europäischen Staaten, etwa in den südeuropäischen Ländern, aber auch in alten Einwanderungsländern wie Großbritannien, Frankreich oder Deutschland, bilden irreguläre Migranten einen wichtigen Teil der ausländischen Wohnbevölkerung. (Triandafyllidou/Ilios 2010) Irreguläre Migration hat sich als „everyday social phenomenon“ und als „a stable feature of contemporary Western European society“ (Bommes/Sciortino 2011a: 14) etabliert.

Irreguläre Migration stellt die Migranten, die Gesellschaften in den Zielländern sowie den liberalen Verfassungsstaat vor enorme Herausforderungen. (Bommes/Sciortino 2011a) Irreguläre Migranten befinden sich oftmals in einer Situation umfassender Vulnerabilität. (Bustamante 2003) Bei der irregulären Wanderung und der irregulären Einreise sind sie vielfältigen Gefahren für ihre Selbstbestimmung, ihre Gesundheit und ihr Leben ausgesetzt: Dazu zählen Willkür und Missbrauch seitens der Sicherheitskräfte von Transit- und Zielländern, Formen extremer Abhängigkeit von Schleusern und Menschenhändlern oder lebensbedrohliche Reisewege, etwa in nicht hochseetüchtigen Booten über das offene Meer. (Kiza 2008) In der Aufnahmegesellschaft sind sie als Irreguläre vielfach von Rechtlosigkeit und sozialer Exklusion bedroht. Als Arbeitskräfte verrichten sie oftmals sogenannte 3-D-Jobs – „dirty, dangerous, or difficult“ (Koser 2007: 32) –, arbeiten unter prekären Bedingungen und haben kaum Möglichkeiten, ihre Rechte durchzusetzen. In den Zielländern wird irreguläre Migration von Politik und Öffentlichkeit vielfach mit Lohndumping, Konkurrenz, Kriminalität oder Belastung der sozialen Sicherheitssysteme in Verbindung gebracht. (Angenendt 2007: 7) Irreguläre Migranten bilden einen Bevölkerungsteil, der sich Politiken der Integration aus Angst vor Entdeckung und Abschiebung in der Regel entziehen muss. Der demokratische Staat allgemein sieht in der irregulären Migration gleich zwei seiner Grundlagen in Frage gestellt. Die Kontrolle über den Zugang zum und den Aufenthalt im jeweiligen Staatsgebiet gehört zu den Kernbereichen staatlicher Souveränität. Die Anerkennung der Menschenrechte als jedem Individuum innewohnende Grundrechte ist

Legitimationsbasis liberaler Demokratien. In der Figur des irregulären Migranten finden beide ihre Beschränkung: Der irreguläre Migrant stellt durch seine schiere Präsenz die Souveränität des Staates in Frage, genauso wie seine Rechtlosigkeit und seine Exklusion die Allgemeingültigkeit der Grundrechte relativieren. (Carens 2008)

Nationalstaaten reagieren auf diese vielfältigen Herausforderungen durch irreguläre Migration auf unterschiedliche Weise. Lange Zeit bestimmte ein gewisses Laissez-faire den Umgang vieler Staaten mit dem Phänomen der irregulären Migration. (Scortino 2004; Düvell 2006; Sanz Díaz 2010) Spätestens seit zwei Jahrzehnten ist jedoch die Tendenz zu erkennen, irregulärer Migration mit restriktiven Politiken zu begegnen. Ziel dieser Politiken ist es, gegen irreguläre Migration in Einreise und Aufenthalt vorzugehen. Einige Staaten haben darüber hinaus Politiken formuliert und implementiert, die darauf abzielen, das Phänomen der irregulären Migration proaktiv zu gestalten. Die Bandbreite der Instrumente, die dabei zur Anwendung kommen, ist enorm, wie etwa das Fallbeispiel Spanien zeigt. Eine systematische Darstellung und Analyse der unterschiedlichen Politikoptionen, die dieser Vielfalt zugrunde liegen, ist Ziel dieser Arbeit.

1.2. Methodisches Vorgehen

Bei der Analyse der Politiken gegenüber der irregulären Migration muss von den Herausforderungen ausgegangen werden, die irreguläre Migration für die Migranten, die Aufnahmegesellschaft und den jeweiligen Staat mit sich bringt. Jede dieser Herausforderungen impliziert eine spezifische Problemlösungskapazität, die die jeweilige Politik konzeptionell repräsentieren und in ihrer Wirkung zur Verfügung stellen sollte. Es sind also zum einen die jeweiligen Ziele, die die einzelnen Politiken strukturieren. Zum anderen werden staatliche Politiken stets auch in einem „Handlungskorridor politischer Praxis“ (Birsl 2005: 141) formuliert, der sich unter anderem durch politische Machtverhältnisse, organisierte Interessen, die politische Kultur und die Verfasstheit des jeweiligen Staates konstituiert. Auch völkerrechtliche Verpflichtungen und – etwa im Falle der EU – auf intergouvernementaler oder supranationaler Ebene getroffene Entscheidungen stellen einen Teil dieses Handlungskorridors dar. Prozesse irregulärer Migration fragen bestimmte Problemlösungskapazitäten in unterschiedlichen Politikfeldern nach. Nationale Regierungen formulieren Politiken, die auf die Bewältigung der spezifischen Herausforderungen in den jeweiligen Politikfeldern abzielen. Dabei sind sie von politischen Machtkonstellationen,

organisierten Interessen, der politischen Verfasstheit und von internationalen Verpflichtungen beeinflusst. Die Pluralität der beteiligten Politikfelder bedingt eine breite Varianz der zur Umsetzung kommenden Politiken. In ihrer Gesamtheit repräsentieren sie aber die politischen Ziele, die eine Regierung gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration formuliert hat.

Staatliche Politiken gegenüber irregulärer Migration unterliegen vielfachen Beschränkungen. Sie sind in ihrer Effizienz beschränkt, da sie nur in begrenztem Maß auf die Faktoren einwirken können, die internationale Migration auslösen. Ihre Umsetzung stößt in verschiedener Hinsicht an ihre Grenzen. Die Kontrolle über Zugang zu und Aufenthalt in einem Staatsgebiet ist zumindest unter den Bedingungen einer offenen demokratischen Gesellschaft niemals vollständig. Maßnahmen, die auf eine Verminderung der irregulären Migration, also auf die Beendigung des irregulären Aufenthalts durch Ausreise oder Abschiebung, abzielen, werden oftmals durch die schiere Dimension des Phänomens begrenzt. Außerdem stellt sich die Frage nach demokratischer Legitimität, gesellschaftlicher Akzeptanz und politischer Durchsetzbarkeit von restriktiven Maßnahmen gegen eine Gruppe von Migranten, die sich lediglich eines Delikts „that violates the law but does not directly harm anyone“ (Schuck 2008: 251) schuldig gemacht haben.

Weiterhin ist ein demokratischer Staat durch rechtliche Rahmenbedingungen in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Dazu zählen völkerrechtliche Vereinbarungen, etwa über die Rechte von Flüchtlingen, ebenso wie nationale Gesetze, die beispielsweise den Geltungsbereich bestimmter Grundrechte regeln. Aber auch das normative Selbstverständnis liberaler Demokratien, gleichsam ein „embedded liberalism“ (Hollifield 1992: 27), sorgen vielfach für eine gewisse Selbstbeschränkung, nicht alle zur Verfügung stehenden repressiven Mittel zur Anwendung zu bringen. Im europäischen Kontext wird die nationalstaatliche Politik außerdem noch durch die Gemeinschaftsebene beeinflusst, beispielsweise bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen. Schließlich existieren in jedem Staat auch Akteure, die von der irregulären Migration profitieren. Dazu gehören etwa Unternehmer in Sektoren wie etwa dem Baugewerbe oder der arbeitsintensiven Landwirtschaft, deren Wettbewerbsfähigkeit von der irregulären Beschäftigung von Migranten abhängt. Je nach deren politischer und ökonomischer Bedeutung können diese starken Einfluss auf Formulierung und Implementierung restriktiver Politiken nehmen. (Angenendt 2007: 20) Und auch die Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, in denen sich Migranten

selbst und/oder autochthone Unterstützer zusammengeschlossen haben, kann das policy-making beeinflussen. (Schuck 2008: 248; Schwenken 2006; Laubenthal 2007; Düvell 2011)

Restriktive Politiken gegenüber irregulärer Migration sind also aus strukturellen und konzeptionellen Gründen in Zielsetzung und Ergebnis eingeschränkt. Sie sind praktisch nur begrenzt umsetzbar, politisch nur begrenzt durchsetzbar und demokratisch nur begrenzt legitimierbar. Umgekehrt kann irreguläre Migration als Regelverstoß angesehen werden, von dem zumindest in der Aufnahmegesellschaft niemand direkt geschädigt wird, dafür aber viele beteiligte Akteure profitieren können. Dazu zählen beispielsweise die Migranten selbst, Unternehmer, autochthone Arbeitskräfte, deren sozialer Aufstieg durch eine „Unterschichtung“ durch Zuwanderung ermöglicht ist oder Angehörige sozialer Schichten, die sich erstmals bestimmte Dienstleistungen, etwa im Bereich Betreuung und Pflege, leisten können. Beide Tendenzen – Begrenztheit der Wirksamkeit restriktiver Politiken, Interessen unterschiedlicher Akteure – tragen dazu bei, dass in nahezu allen Industriestaaten ein bestimmtes Maß an irregulärer Migration existiert und von vielen Regierungen zumindest implizit toleriert wird oder toleriert werden muss:

Illegal immigration, after all, confers significant benefits on almost all concerned, while the costs of eliminating it (in terms of enforcement resources, opportunity costs, civil liberties, foreign-policy interest, and so on) would be manifestly prohibitive. This means that the socially optimal level of illegal migration – the policy that balances its social benefits and costs – is far greater than zero. (Schuck 2008: 248)

Irreguläre Migration ist also in allen Industrieländern eine soziale Realität. Für die Staaten ergibt sich daraus die Notwendigkeit, Politiken zum Umgang mit dieser Realität zu konzipieren, die über die restriktive Option hinausgehen. Ein Blick auf die extrem unterschiedlichen Politiken, die einzelnen Länder etwa in der Europäischen Union in den letzten Jahren formuliert haben, gibt einen Eindruck von der Bandbreite dieser Politiken in ihren Zielsetzungen und ihren Ergebnissen. (Triandafyllidou/Ilies 2010)

Eine besondere Bedeutung hat die irreguläre Form der Zuwanderung für die Länder Südeuropas. (González-Enríquez/Triandafyllidou 2009) Diese Staaten haben sich erst in den letzten zwei Jahrzehnten von klassischen Auswanderungsländern zu neuen Zielländern für Migration entwickelt. Irreguläre Migration stellt hier keinen Teilaspekt eines komplexen Migrationssystems dar, das seine Ursprünge etwa in den Gastarbeiterregimen der fünfziger und sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat, sondern sie repräsentiert vielmehr den Regelfall: Die massenhafte Zuwanderung, die seit den frühen neunziger Jahren Länder wie Italien oder Spanien in Einwanderungsländer verwandelte, vollzog sich in hohem Maße

irregulär. Verschiedene Pull-Faktoren, insbesondere eine spezifische Nachfragestruktur auf den Arbeitsmärkten, entfalteten eine starke Anziehungskraft auf Migranten, der kaum Mechanismen und Instrumente für eine gesteuerte und kontrollierte Migration gegenüberstanden. (King/Ribas-Mateos 2010; King et al. 2000; Baldwin-Edwards/Arango 1998) Die Mehrheit der Migranten in diesen Ländern kann auf mehr oder weniger lange Phasen der Irregularität bei der Einreise und/oder beim Aufenthalt sowie bei der Beschäftigung zurückblicken. Die Regularisierung ihres Aufenthalts erfolgte meist in der Form unterschiedlich gestalteter Regularisierungsprozesse, also Maßnahmen, bei denen Migranten ohne Papiere unter bestimmten Voraussetzungen eine – in der Regel befristete – Aufenthaltserlaubnis erhalten können. (Finotelli 2007, 2008; Sciortino 2004) Eine große Anzahl von Migranten befindet sich bis in die Gegenwart in der Irregularität und hat angesichts der schweren Wirtschaftskrise wohl zumindest mittelfristig kaum eine Perspektive, ihren Aufenthalt zu regularisieren.

Für diese Untersuchung wurde das Fallbeispiel Spanien ausgewählt, da sich hier die im vorherigen Abschnitt beschriebenen Entwicklungen gleichsam in konzentrierter Form vollzogen. Spanien hat sich in den letzten eineinhalb Jahrzehnten vom klassischen Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Zielländer für Migration in der Europäischen Union entwickelt. (Kreienbrink 2004) Es repräsentiert zusammen mit Portugal, Griechenland und Italien das „South European Model of Immigration“ (King/Ribas-Mateos 2010: 251), das sich unter anderem durch einen hohen strukturellen Anteil an irregulärer Migration auszeichnet: „Southern European States have become, largely through the backdoor of irregular migration, the largest receivers of migrants in the EU.“ (Bommes/Sciortino 2011a: 11) González-Enríquez (2010) bringt das Charakteristikum des Migrationsgeschehens der vergangenen 20 Jahren in Spanien knapp auf den Punkt: „Irregularity as a rule.“

Die spanischen Regierungen (von 1982 bis 1996 unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten Felipe González, von 1996 bis 2004 unter dem Konservativen José Maria Aznar, von 2004 bis 2011 unter dem Sozialisten José Luis Rodríguez Zapatero) waren in der besonderen Situation, die Migrationspolitiken des Landes gleichsam parallel zu dem zu regelnden Phänomen formulieren zu müssen. Als in den neunziger Jahren die massive Zuwanderung nach Spanien einsetzte, verfügte das Land de facto über keine Migrationspolitik. (Kreienbrink 2004) Die massenhafte Migration nach Spanien, die in erster Linie durch den enormen Bedarf der spanischen Wirtschaft nach flexiblen und billigen

Arbeitskräften dynamisiert wurde, vollzog sich von Anfang an mehrheitlich irregulär. (Finotelli 2011) Nach einer Phase der kontinuierlichen Zunahme der ausländischen Bevölkerung während der neunziger Jahre erlebte das Land um die Jahrtausendwende einen regelrechten Migrationsboom, der zumindest in Europa wohl einzigartig ist. Zwischen 2000 und 2008 erhöhte sich der Anteil von Ausländern von 2,28 auf 11,33 Prozent.¹⁰ Der Anteil von irregulären Migranten an der Gesamtzahl von Migranten aus Nicht-EU-Staaten betrug auch nach mehreren außerordentlichen Regularisierungsprozessen im Jahr 2003 rund 51 Prozent und sank erst ab dem Jahr 2008 unter 20 Prozent.¹¹ Die Migrationspolitiken der spanischen Regierungen, und damit verbunden auch die Politiken gegenüber irregulärer Migration, wurden lange Zeit jeweils in Reaktion auf eine bestimmte Entwicklung formuliert und erwiesen sich oftmals schon im Moment ihrer Implementierung durch die enorme Dynamik der Migrationsprozesse als überholt. Erst in den Jahren nach der Jahrtausendwende kann eine zunehmend kohärente Migrationspolitik konstatiert werden, die nicht mehr nur ausschließlich reaktiv angelegt war, sondern die Migrationströme nach und die Migration in Spanien zumindest in Grenzen proaktiv gestaltete. (Kreienbrink 2008, 2008a)

Für die Analyse der Politiken, die Spanien in den vergangenen zwei Jahrzehnten gegenüber den unterschiedlichen Herausforderungen der irregulären Zuwanderung formuliert und implementiert hat, ist eine Diskussion der europäischen Ebene notwendige Voraussetzung. Spanien hat die Entwicklung der Politiken der EU gegenüber irregulärer Migration maßgeblich mit vorangetrieben. (López Sala 2003, 2009) Gleichzeitig bestimmen europäische Übereinkommen und Regelungen maßgeblich den Handlungskorridor, in dem Spanien und alle übrigen Mitgliedsstaaten ihre Politiken auf nationaler Ebene formulieren. Eine eingehende Analyse der europäischen Politiken gegenüber irregulärer Migration, eingebettet in eine allgemeine Auseinandersetzung mit der europäischen Migrations- und Asylpolitik, muss also der Untersuchung des spanischen Fallbeispiels vorangehen. Auf dieser Grundlage kann dann die Diskussion der Politiken erfolgen, welche die spanischen Regierungen gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration zur Anwendung brachten. Die Analyse der einzelnen Politiken muss dabei von den Zielen ausgehen, die in Abhängigkeit sowohl von der spezifischen Problemkonstellation in dem jeweiligen Politikfeld als auch von dem „Handlungskorridor“ formuliert wurden, innerhalb dessen staatliche Politiken konzipiert und umgesetzt werden können.

¹⁰ INE 1996-2011. Vgl. ausführliche Diskussion in Kapitel 4.

¹¹ INE 1996-2011; Ministerio de Trabajo e Inmigración 1996-2010; eigene Berechnungen. Vgl. auch ausführliche Diskussion in Kapitel 4.

Die spanischen Regierungen haben angesichts einer massenhaften Irregularität bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von nahezu allen unter den Bedingungen eines demokratischen Rechtsstaats vorstellbaren Politiken Gebrauch gemacht. Nach der Analyse der einzelnen Politiken werden ihre Ergebnisse mit der Zielsetzung in Bezug gesetzt und ihre Effizienz sowie ihre Konsequenzen für die beteiligten Akteure diskutiert. Dieses Vorgehen ermöglicht die Identifizierung unterschiedlicher Optionen, die Regierungen bei der Formulierung von Politiken in diesem Politikfeld zur Verfügung stehen. Diese Optionen werden bestimmt von Zielsetzung und angestrebtem Ergebnis, die sich aus der jeweiligen Problemkonstellation ergeben. (Çinar et al. 2000) Die spanischen Regierungen sahen sich beispielsweise mit den Herausforderungen konfrontiert, die sich aus einer rasant wachsenden migrantischen Bevölkerung, die sich mehrheitlich irregulär im Land aufhielt, ergaben. Verschiedene Maßnahmen, die sie daraufhin zur Anwendung brachten, zielten darauf ab, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Überwindung der Irregularität zu schaffen und außerdem die negativen Folgen der Irregularität für Migranten und Gesellschaft abzumildern. Aus der Gesamtheit dieser Maßnahmen lässt sich die Option des pragmatischen Umgangs mit dem Phänomen massenhafter Irregularität ableiten: In Anerkennung einer bestimmten sozialen Realität – ein hoher Anteil an Irregularität als strukturelles Element des Migrationsgeschehens (Finotelli 2008) – hat die spanische Regierung Politiken formuliert und implementiert, die darauf abzielen, diese soziale Realität positiv zu gestalten. Diese Option des pragmatischen Umgangs hat sich in Spanien neben anderen Politikoptionen – etwa restriktiven Maßnahmen zur Verhinderung neuer und zur Beendigung bereits erfolgter irregulärer Migrationsprozesse – als eine der zentralen Achsen der Migrationspolitik etabliert. Die Analyse ihrer Genese, Zielsetzung und Wirkung im Kontext des spanischen Migrationsgeschehens und im Rahmen des nicht zuletzt durch die europäische Ebene mitbestimmten politischen Handlungskorridors soll den Ausgangspunkt für allgemeine Aussagen über Politiken des pragmatischen Umgangs als Handlungsoption demokratischer Staaten angesichts der Herausforderungen irregulärer Migration bilden.

Auf Grundlage der Ergebnisse des spanischen Fallbeispiels wird also eine Systematisierung der Politikoptionen, die demokratischen Staaten im europäischen Kontext zur Verfügung stehen, vorgenommen. Grundlage der Systematik sollen die Ziele sein, die demokratische Staaten bei der Formulierung von Politiken gegenüber den Herausforderungen der irregulären Migration ausgehend von den nachgefragten Problemlösungskapazitäten

formulieren. Außerdem muss der Handlungskorridor berücksichtigt werden, in welchem die Politiken in diesem Politikfeld formuliert und umgesetzt werden können. Aus den angestrebten Zielen lassen sich dann die Politikoptionen ableiten, die demokratische Staaten gegenüber Prozessen irregulärer Migration zur Anwendung bringen können. Dabei sollen die verschiedenen Optionen auf Konsequenzen für Migranten und Aufnahmegesellschaft gleichermaßen untersucht und schließlich auch unter normativen Aspekten diskutiert werden.

Der Focus der vorliegenden Untersuchung liegt dabei auf dem staatlichen Handeln. (Hollifield 2008; Arango 2010) Es sind die nationalen Regierungen, die im Rahmen des jeweiligen politischen Systems die Politiken gegenüber irregulärer Migration formulieren. Gesellschaftliche Akteure wie Migrantenorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, aber auch andere Ebenen des Regierungshandels, etwa die kommunale Ebene, werden jeweils kontextabhängig in die Analyse einbezogen.

1.3. Aufbau der Arbeit

Irreguläre Migration ist ein Teilaspekt internationaler Migration. Das spezifische Charakteristikum der Irregularität ergibt sich erst aus der Interaktion des Migrationsprozesses mit den Regelungen von Einreise und Aufenthalt der beteiligten Staaten. In Kapitel 2 werden die verschiedenen theoretischen Ansätze zur Erklärung internationaler Migration diskutiert. Dabei stehen Ansätze im Fokus des Interesses, die einen besonderen Wert zur Erklärung der Triebkräfte irregulärer Migration besitzen. Daran anschließend wird die Interdependenz von internationaler Migration und staatliche Politik untersucht. Eine Diskussion des politischen Charakters des Konzepts der irregulären Migration schließt die theoretische Einführung ab. Dabei wird einerseits die historische Dimension des Phänomens ausgeleuchtet. Zum anderen wird eine Systematik von verschiedenen Formen irregulärer Migration entwickelt, die aus der jeweils spezifischen Interaktion von Migrationsprozessen mit den staatlichen Regeln von Aufenthalt, Einreise und Beschäftigung resultieren.

Für eine Untersuchung der staatlichen Politiken gegenüber irregulärer Migration in Europa ist eine Auseinandersetzung mit der europäischen Ebene unverzichtbar. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der europäischen Dimension von Politiken gegenüber irregulärer Migration. In vielen Bereichen wie Visapolitik, Grenzschutz, Rückführung etc. kam es in den vergangenen Jahren zu einer fortschreitenden Vergemeinschaftung bzw. zu einer Vertiefung

der Zusammenarbeit. Die Bekämpfung der irregulären Migration wird spätestens seit der Jahrtausendwende als eine Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen und entwickelte sich zu einem zentralen Thema der europäischen Migrations- und Asylpolitik, insbesondere nachdem unter dem Eindruck des 9/11 an die ursprünglich liberale Orientierung der Tampere-Agenda eine Dominanz der Sicherheits- und Kontrollaspekte getreten war. (Bendel 2008: 16) Durch eine Vielzahl von Rechtsakten bestimmt die EU weiterhin in erheblichem Maße den Handlungskorridor, innerhalb dessen nationalstaatliche Politiken in diesem Bereich formuliert werden können.

Die Analyse der europäischen Ebene bei der Formulierung und Implementierung von Politiken gegenüber irregulärer Migration ist daher die Voraussetzung für die Diskussion des Fallbeispiels Spaniens. In Kapitel 4 wird die Entwicklung des Migrationsgeschehens nach Spanien von Beginn der neunziger Jahre bis in die Gegenwart dargestellt. Daran schließt sich eine Untersuchung der spanischen Migrationspolitik an. Auf dieser Basis werden dann die Politiken der spanischen Regierungen gegenüber der irregulären Migration zwischen 1996 und 2011 analysiert. Dabei dienen die unterschiedlichen, mitunter konkurrierenden Zielsetzungen, die das staatliche Handeln gegenüber Irregularität bei der Einreise, dem Aufenthalt und der Beschäftigung von Migranten bestimmten, als strukturierendes Element der Analyse.

Die Diskussion der Politiken, wie sie von den spanischen Regierungen in Abhängigkeit von der jeweils nachgefragten Problemlösungskapazität formuliert wurden, ist die Basis, auf der sich die Argumentation des folgenden Kapitels entwickelt. Die unterschiedlichen Politikoptionen, die bei der Untersuchung des spanischen Fallbeispiels identifiziert und analysiert werden konnten, bilden den Ausgangspunkt für eine generelle Systematisierung von Politikoptionen, welche die unterschiedlichen Interessen und den Handlungsrahmen demokratischer Staaten gegenüber Prozessen irregulärer Migration repräsentieren. Die unterschiedlichen Herausforderungen, die das Phänomen der irregulären Migration bedingt, finden ihre Entsprechungen in den einzelnen Zielen, die Regierungen bei der Formulierungen ihrer Politiken gegenüber irregulärer Migration zugrunde legen. Die Politikoptionen, die sich aus diesen Zielen ergeben, werden in diesem Kapitel systematisch analysiert und in ihrer normativen Dimension vergleichend diskutiert.

1.4. Begriffsdefinition

Die allgemeine Definition, die dem Begriff von irregulärer Migration zugrunde gelegt wird, orientiert sich an Bimal Gosh. Irreguläre Migration umfasst demnach „all inter-country movements that take place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries.“ (Gosh 1998:9) Aus der spezifischen Interaktion von Migrationsprozessen und staatlichen Gesetzen resultiert jedoch ganze Reihe von unterschiedlichen Typen von irregulärer Migration, die in Kapitel 2 dargestellt werden. Bei der Analyse der konkreten Politiken wird jeweils auf die spezifischen Typen irregulärer Migration Bezug genommen, auf welche die jeweiligen Politiken abzielen. In Übereinstimmung mit Migrationsforschern wie Scirotinio (2004), Koser (2006), Düvell (2002; 2006; 2011) und vielen internationalen Organisationen wird in der vorliegenden Untersuchung der Begriff „irregulär“ gebraucht, um die spezifische Charakteristika dieser Form von Migration, die ja aus der Interaktion mit den Regeln des jeweiligen Staates entsteht, zu benennen. Der Begriff „illegale Migration“, wie er etwa in den Dokumenten der EU verwendet wird, ist wegen seiner semantischen Nähe zur Kriminalität problematisch – schließlich begehen irreguläre Migranten zumeist keine kriminellen Handlungen, sondern verstoßen lediglich gegen Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsregelungen. (Koser 2006: 44; Düvell et al. 2010) Darüber hinaus gilt das Elie Wiesel zugeschriebene Diktum „No human being is illegal.“¹² Andere Begriffe, wie etwa der der undokumentierten Migration, sind ebenfalls problematisch, da sie sowohl nicht erfasste als auch „papierlose“ Migranten bezeichnen können. (Angenendt 2007: 8) In der öffentlichen Diskussion in Frankreich und Spanien hat sich dagegen die Bezeichnung *sans papiers* bzw. *sin papeles* für Migranten ohne gültigen Aufenthaltstitel etabliert.

1.5. Forschungsstand

Nachdem irreguläre Migration lange Zeit in der Migrationsforschung vielfach nur als „appendix“ zu regulären Migrationsprozessen (Anderson/Ruhs 2010a: 176) wahrgenommen wurde, hat sich der Forschungsstand in den letzten eineinhalb Dekaden erheblich verbessert. (Vogel/Cyrus 2008) In den USA wurden irreguläre Migrationsprozesse aufgrund der

¹² Viele Migrantenunterstützerorganisationen beziehen sich auf dieses Zitat von Elie Wiesel. In Deutschland wurde es zum Titel einer Kampagne gegen die Illegalisierung von Migranten. Eine genaue Quellenangabe wird dabei allerdings nirgends genannt. (Vgl. etwa <http://nohumanbeingisillegal.com/Home.html>; <http://www.kmii-koeln.de/index.php?special=Manifest+1997>; 18.12.2011)

spezifischen Situation schon in den achtziger Jahren Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. (Bean et al. 1987) Seitdem nimmt dieses Thema einen wichtigen Stellenwert in der US-amerikanischen Migrationsforschung ein (Durand/Massey 2003; Massey 2008; Jacobson 2006; Schuck 2008; Martin 2010; Cornelius 2011) Im darauffolgenden Jahrzehnt sorgte die weltweite Zunahme irregulärer Migrationsprozesse für eine verstärkte Wahrnehmung dieses Phänomens in der politischen und akademischen Diskussion. Bimal Gosh legte 1998 mit „Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration” eine der ersten umfassenden Studien vor.

Auch in Europa erlangte das Thema Irregularität in den migrationspolitischen Debatten und in der Migrationsforschung einen prominenten Stellenwert: „Since the late 1990s illegality and migration have generated a significant body of policy and academic literature. (Anderson/Ruhs 2010a: 176) Seitdem ist eine Vielzahl von Arbeiten erschienen, die sich mit konzeptionellen Fragen, methodischen Herausforderungen und policy-Implikationen irregulärer Migration auseinandersetzen. (Çinar et al. 2000; Bommers/Alt 2006; Düvel 2006; Bommers/Sciortino 2011) Zahlreiche Länderstudien beschäftigen sich, teilweise vergleichend, mit den spezifischen Ausprägungen irregulärer Migrationsprozesse in europäischen Ländern. (Düvell/Jordan 2002; Alt/Cyrus 2002; Schönwälder et al. 2004; Van der Leun 2003; Cyrus et al. 2004; Düvell 2006; Karakayali 2008; Heck 2008a; Breyer 2011) Angenendt (2007) hat eine grundlegende Studie über irreguläre Migration als internationalem Problem vorgelegt. Einen umfassenden Überblick über aktuelle Prozesse irregulärer Migration in alten und neuen Mitgliedsstaaten der EU bietet der von Triandafyllidou (2010) herausgegebene Sammelband. Darin werden die Ergebnisse eines von der Europäischen Kommission finanzierten und 2009 abgeschlossenen Forschungsprojekts mit dem Titel: „CLANDESTINO Project. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe” zusammengetragen. Die im Zuge von CLANDESTINO erhobenen und aufbereiteten Daten bieten die bislang umfassendste Einschätzung der Dimension irregulärer Migration in den Mitgliedsstaaten der EU. (Triandafyllidou 2009)

Einige Studien untersuchen auf der Mikroebene Lebenssituation und Arbeitsbedingungen irregulärer Migranten. (Sabater 2004; Cyrus 2004; De Genova 2002; Brinkmeier 2011, Näre 2011) Irreguläre Migranten als Akteure stehen im Focus einer Reihe von Arbeiten, die sich mit der Selbstorganisation und der politischen Mobilisierung dieses Kollektivs beschäftigen. (Suárez-Navaz 2007; Schwenken 2006; Laubenthal 2007) Eine

besondere Aufmerksamkeit in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung erfahren die Wechselbeziehungen von irregulärer Migration und der informellen Ökonomie. (Baldwin-Edwards/Arango 1999; Reyneri/Baganha 2001; Enste/Schneider 2006; Anderson/Ruhs 2010b) Andere Studien setzen sich mit spezifischen policy-Implikationen irregulärer Migration auseinander. Insbesondere die Diskussion über die umstrittenen kollektiven Regularisierungspolitiken ist vielfältig und kontrovers. (Levinson 2005; Finotelli 2007, 2008; Arango/Finotelli 2009; Baldwin-Edwards/Kraler 2009) Spätestens seit der Jahrtausendwende wurde die Abwehr irregulärer Migration zu einem zentralen Thema der europäischen Politik. Die Errichtung eines europäischen Grenzregimes und die damit verbundenen Konsequenzen für Migranten und Flüchtlinge werden in einer Vielzahl von Studien zum Teil äußerst kritisch analysiert. (Eigmüller 2007; Spijkerboer 2007; Kiza 2008; Hess/Kasperek 2010; Klepp 2011) Nicht zuletzt aufgrund des Engagements von zivilgesellschaftlichen Organisationen und kritischen Wissenschaftlern erfuhr in den letzten Jahren auch die menschenrechtliche Dimension irregulärer Migration eine zunehmende Berücksichtigung. (Alt/Cyrus 2002; Bustamante 2002, 2003; Bogusz et al. 2004; Bielfeldt 2006; Carens 2008.)

Zu Migration und Migrationspolitik in Spanien liegt eine nur schwer überschaubare Menge an Titeln vor. Grundlegende Werke sind dabei insbesondere Kreienbrink 2004, Aja/Arangao 2006, Cebolla Boado/González Ferrer 2008 Zapata-Barrero 2009. Viele Studien befassen sich mit unterschiedlichen Aspekten der irregulären Migration. (Carvajal Gómez 2004, 2006; Finotelli 2007, 2008, 2011; Enríquez-González 2009, 2010; López Sala 2003; Godenau/ Zapata Hernández 2003; Godenau 2010; Santolaya 2006; Solé i Puig 2010) Eine umfassende Analyse der gesamten staatlichen Politiken gegenüber *flows* und *stocks* irregulärer Migration in Spanien ist mir jedoch nicht bekannt. Ebenso steht eine systematische Analyse der verschiedenen Politikoptionen, die demokratische Staaten im europäischen Kontext gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration konzipieren und umsetzen, bislang noch aus.

2. Internationale Migration, irreguläre Migration und staatliche Politik

2.1. Irreguläre Migration als Teil der internationalen Migration

Migration stellt einen wesentlichen Bestandteil der Menschheitsgeschichte dar. (Koser 2007: 1-2) Wanderungen von großen Bevölkerungsgruppen sind aus allen Epochen überliefert. Internationale Migration ist dagegen ein Phänomen der Neuzeit. Der Begriff setzt die Existenz von Nationalstaaten voraus, die sich durch die Souveränität über ihr Territorium und damit zumindest tendenziell durch die Kontrolle über den Zugang zu und den Aufenthalt im Staatsgebiet auszeichnen. Definiert man mit Haug (2000: 1) Migration als den „Wechsel des Hauptwohnsitzes einer Person“, wird der Wanderungsprozess zur internationalen Migration, wenn sich diese Wohnsitzverlagerung über Staatsgrenzen hinweg vollzieht. Die UN definieren einen internationalen Migranten als eine Person, die sich für mindestens ein Jahr außerhalb ihres Heimatlandes befindet. (Koser 2007: 4) Oftmals erfolgt der Prozess internationaler Migration zumindest teilweise – etwa bei der Einreise und/oder dem Aufenthalt, in selteneren Fällen auch bei der Ausreise – irregulär. Ganz allgemein kann irreguläre Migration als „all inter-country movements that take place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries“ (Gosh 1998: 9) definiert werden.

Irreguläre Migration ist ein Bestandteil der internationalen Migration. Sie wird durch die gleichen Faktoren wie reguläre Migration ausgelöst. Ihren spezifischen Charakter der Irregularität erhält sie erst durch die Regelungen des jeweiligen Aufnahmelandes, in manchen Fällen auch des Herkunfts- oder Transitlandes. (Godenau 2003: 143) Die Zielstaaten von Migrationsprozessen haben die Souveränität, über den *Status* der Migranten zu entscheiden, die in ihr Territorium einreisen bzw. sich in diesem aufhalten, indem sie die Regeln für Einreise und Aufenthalt festsetzen. Sie haben aber zumindest teilweise die Kontrolle über die *Migration an sich* in Einreise und Aufenthalt eingebüßt. Irreguläre Migration charakterisiert sich ja gerade dadurch, dass sie *gegen* den in den Regeln für Einreise und Aufenthalt von Migranten manifestierten politischen Willen der Zielstaaten stattfindet. Irreguläre Migration stellt durch ihre Existenz die Souveränität des Ziellandes in Frage. Gleichzeitig gehört sie zur gesellschaftlichen Realität fast aller westlichen Industriestaaten. (Angenendt 2007) Die Aufnahmeländer sind gezwungen, auf diese Realität zu reagieren – mit Politiken, die darauf

abzielen, nichtgewollte Migrationsprozesse rückgängig zu machen, und – in Anerkennung der vielfachen Begrenztheit dieser Option – mit solchen, die diese Prozesse gestalten. (Çinar et al. 2000)

Um das Phänomen der irregulären Migration theoretisch zu fassen, sind deshalb drei Ebenen von Bedeutung: Irreguläre Migration ist ein Teilaspekt der internationalen Migration. Zur Erklärung des Phänomens müssen also die theoretischen Ansätze auf ihre Tauglichkeit geprüft werden, die zur Erklärung der internationalen Migration formuliert wurden. Internationale Migration wird irregulär, wenn sie Regeln und Normen von Herkunfts-, Transit- oder Zielstaaten verletzt. Eine Analyse der Politiken, die den Zugang zu und den Aufenthalt in dem jeweiligen Staat bedingen, ermittelt die politischen Voraussetzungen für Irregularität. Es sind die Staaten – und nicht die Migranten – die über Regularität bzw. Irregularität von Migrationsprozessen entscheiden. Staaten haben auch die Macht, irreguläre Migration zu gestalten. Auf dieser Ebene rücken Politiken in den Fokus der Analyse, die über die Regelung von Zugang und Aufenthalt hinaus gehen. Alle drei Ebenen sollen im Folgenden diskutiert werden.

2.2. Theorien der internationalen Migration

Internationale Wanderungsprozesse gehören zu den säkularen Erscheinungen der modernen Welt. Beginnend mit den bevölkerungsgeografischen Ansätzen eines Ernst Ravenstein im ausgehenden 19. Jahrhundert, haben unterschiedliche Disziplinen eine große Zahl von Theorien entwickelt, um das Phänomen der internationalen Migration zu erklären. „A variety of theoretical models has been proposed to explain why international migration begins, and although each ultimately seeks to explain the same thing, they employ radically different concepts, assumptions, and frames of reference.“ (Massey et al. 1993: 431) Sinnvollerweise lassen sich die verschiedenen theoretischen Ansätze mit Haug (2000) in klassische und neuere Theorien unterscheiden. Zu letzteren können auch die politikwissenschaftlichen Ansätze zur Erklärung internationaler Migration gezählt werden, die größtenteils jüngeren Datums sind: „Political scientists came late to the study of migration.“ (Hollifield 2008: 183)

2.2.1. Klassische Theorien

Klassische Theorien der internationalen Migration lassen sich nach der Analyseebene in Makro- und Mikroansätze unterteilen. Zu den Makroansätzen zählen bevölkerungsgeografische, makroökonomische und systemtheoretische Ansätze sowie die Theorie des dualen Arbeitsmarktes. Unter die Kategorie der Mikroansätze fallen unter anderem die neoklassische Mikroökonomie, die neue Migrationsökonomie und entscheidungstheoretische Ansätze. (Haug 2000: 1)

Bevölkerungsgeografische Ansätze gehen auf die „Gesetze der Wanderung“ zurück, die von Ernst Ravenstein in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts formuliert wurden. Sie stellten den ersten Versuch dar, „auf der Makroebene statistische Regelmäßigkeiten in der Richtung und der geografischen Entfernung der Wanderungsströme zu formulieren“ und eine Klassifizierung der Migranten nach Dauer und Umfang der Wanderung vorzunehmen. (Haug 2000: 1) Sie fanden ihre Fortsetzung etwa in Gravitationsmodellen, die auf der Grundlage des jeweiligen Bevölkerungsvolumens zweier Regionen und ihrer Distanz zueinander zu Aussagen über Migrationsströme kommen.

Die neoklassische makroökonomische Theorie ist wohl die bekannteste und einflussreichste Theorie der internationalen Migration. (Massey et al. 1993: 433) Sie geht von der unterschiedlichen Angebots- und Nachfragesituation auf den nationalen Arbeitsmärkten und den daraus resultierenden Lohndifferenzen aus. (Han 2006: 174) Mit Massey (1993: 432-434) lassen sich ihre zentralen Annahmen und Thesen wie folgt zusammen fassen: Internationale Migration von Arbeitskräften wird durch Unterschiede in den Arbeitslöhnen zwischen verschiedenen Ländern ausgelöst. Werden die Lohnunterschiede durch Wanderung von Arbeitskräften nivelliert, kommt auch Migration zum Erliegen. Migrationsprozesse von hochqualifizierten Arbeitskräften folgen anderen Ertragserwartungen, die sich aus dem eingesetzten Humankapital ergeben und können deshalb gegenläufige Muster als die von nichtqualifizierten Arbeitskräften aufweisen. Arbeitsmärkte sind die wichtigsten Mechanismen, die internationale Migration auslösen, andere Märkte haben dagegen kaum Auswirkungen. Nationale Regierungen können Migrationsströme durch die Regulierung der Arbeitsmärkte in den Herkunfts- und/oder Zielländern steuern. In weiteren Varianten neoklassischer Makroansätze werden zusätzliche arbeitsmarktabhängige Push- und Pull-Faktoren wie etwa die Arbeitslosenquote oder die Anzahl der Beschäftigten in bestimmten Sektoren mit einbezogen. (Haug 2001: 3) Aber auch hier gilt die Grundannahme

neoklassischer Makroansätze: Internationale Migration, verstanden als Arbeitskräftemigration, wird durch Ungleichgewichte zwischen den Arbeitsmärkten zweier Länder ausgelöst. Die Wanderung von Arbeitskräften führt zur fortschreitenden Nivellierung dieser Differenzen – bis sie schließlich gänzlich zum Erliegen kommt.

Im Gegensatz dazu geht die Theorie des dualen Arbeitsmarktes nicht von einem Zusammenwirken von Push- und Pull-Faktoren in Herkunfts- und Zielländern aus, sondern sieht in der Segmentierung der Arbeitsmärkte in modernen Industriegesellschaften den auslösenden Faktor für internationale Migration. Wie auch bei den neoklassischen Ansätzen wird auch hier Migration mit der Migration von Arbeitskräften gleichgesetzt. Nach der Theorie des dualen Arbeitsmarktes und ihrem wichtigsten Vertreter, Michal J. Piore (1979) „entsteht in den modernen Industriegesellschaften die strukturell bedingte Nachfrage nach Arbeitskräften (the intrinsic labor demand), die durch die Einheimischen nicht befriedigt werden kann.“ (Han 2006: 176) Diese Nachfrage ist der Pull-Faktor, der internationale Migrationsströme auslöst. Folgende Gründe bedingen nach der Theorie des dualen Arbeitsmarktes diesen Sachverhalt: In modernen Industriestaaten kommt es zu einer strukturell bedingten Teilung in primäre und sekundäre Arbeitsmärkte. Diese Teilung erklärt sich durch den Umstand, dass Unternehmer ein Interesse daran haben, Nachfrageunterschiede durch den Faktor Arbeit auszugleichen. Eine stabile Basisnachfrage lässt eine Standardisierung der Produktion durch kapitalintensive Technologien zu. Auf diesem primären Arbeitsmarkt finden wenige, aber hochqualifizierte Arbeitskräfte Beschäftigung. Zusätzliche saisonal fluktuierende Nachfrage, die eine standardisierte Produktion nicht erlaubt, wird dagegen mit der Beschäftigung von nichtqualifizierten Arbeitskräften ausgeglichen. Der so entstehende sekundäre Arbeitsmarkt zeichnet sich durch arbeitsintensive, schlechtbezahlte und prekäre Jobs aus, die nur ein geringes Qualifizierungsniveau voraussetzen. (Han 2006: 176-177) Während die Arbeitsplätze im primären Sektor meist den autochthonen Arbeitskräften vorbehalten bleiben, ist es schwierig, diese für den sekundären Sektor zu gewinnen. Eine Erhöhung des Lohnniveaus im untersten Segment des Arbeitsmarktes würde Auswirkungen auf die gesamte Lohnpyramide haben – schließlich erfüllen Lohndifferenzen auch Funktionen der sozialen Distinktion und müssen aus diesem Grunde auf allen Ebenen erhalten werden. Die Anwerbung von migrantischen Arbeitskräften, die für den geringeren Lohn arbeiten, ist die kostensparende Alternative. Doch nicht nur die schlechte Bezahlung, sondern auch fehlende Aufstiegschancen und ein geringes soziales Prestige machen Jobs in diesem Segment wenig attraktiv. In der Vergangenheit

wurden mit Frauen oder Jugendlichen Angehörige sozialer Gruppen für diese Beschäftigungen eingesetzt, die ihre gesellschaftliche Position nicht über Höhe des Lohns und Prestige der Arbeit definieren. Aufgrund von demografischen und gesellschaftlichen Veränderungen stehen diese Gruppen jedoch in immer geringerem Umfang zur Verfügung. Auch unter diesem Aspekt lohnt sich die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften. Denn Migranten sind „target earners“ (Han 2006: 177), sie orientieren sich also an einem selbst gesetzten Ziel und nicht an den Kategorien der autochthonen Gesellschaft. Aus diesem Grund sind sie zumindest am Anfang des Migrationsprozesses bereit, in Jobs zu arbeiten, die Einheimische aus Geld- oder Prestige Gründen nicht annehmen würden.

Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes kommt daher zu folgenden Konklusionen: Internationale Migration ist in erster Linie nachfragebasiert und wird durch Anwerbung seitens der Arbeitgeber oder der Regierungen der Zielländer initiiert. Da der Bedarf durch strukturelle Faktoren der Wirtschaft erzeugt wird, sind divergierende Lohnniveaus weder notwendige noch hinreichende Bedingungen für Migration. Niedrige Löhne für Migranten steigen bei sinkendem Angebot von Arbeitskräften nicht zwangsläufig, da sie durch institutionelle Mechanismen niedergehalten werden können. Regierungen können Migrationsprozesse, etwa durch Regulierungen des Arbeitsmarktes, nicht verhindern, „da diese einem Bedarf der modernen postindustriellen Ökonomie entsprechen.“ (Haug 2000: 3; vgl. auch Massey et al. 1993: 444)

Anknüpfend an Immanuel Wallersteins Weltsystemtheorie haben sich weitere theoretische Ansätze entwickelt, die internationale Migration nicht durch Unterschiede im Lohnniveau oder durch spezifische Nachfragestrukturen auf nationalen Arbeitsmärkten erklären, sondern als eine Konsequenz der internationalen kapitalistischen Expansion analysieren: „The penetration of capitalist economic relations into peripheral, noncapitalist societies creates a mobile population that is prone to migrate abroad.“ (Massey et al. 1993: 444) Die gleichen ökonomischen Prozesse, die Migranten in den peripheren Ländern freisetzen, zeitigen Pull-Faktoren in den entwickelten Ländern.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Konzept der globalen Städte (Sassen 1991) zu, deren strukturelle Charakteristika eine starke Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften auslösen. Die Schaltzentralen global operierender Konzerne und Finanzinstitutionen konzentrieren sich demnach in wenigen *global cities*. An diesen Orten

kommt es zu einer Konzentration von internationalen Fachkräften, die sich durch einen konsumorientierten Lebensstil und die Nachfrage nach spezifischen Dienstleistungen auszeichnen. „Dadurch entstehen viele Gelegenheits- und Teilzeitarbeiten, die häufig von Immigranten in der informellen Wirtschaft übernommen werden.“ (Han 2006: 21) Insgesamt gehen die auf der Weltsystemtheorie basierenden Ansätze davon aus, dass internationale Migration der politischen und wirtschaftlichen Organisation eines expandierenden globalen Marktes folgt. Daraus ergeben sich folgende Hypothesen: Internationale Migration ist die Folge der Durchdringung der Entwicklungsländern durch die globalisierte kapitalistische Ökonomie. Die internationalen Ströme von Arbeitskräften folgen denen von Waren und Kapital – nur in umgekehrter Richtung. Ausländisches Kapital sorgt in den Ländern der Peripherie nicht nur für eine entwurzelte, mobile Bevölkerung, sondern schafft gleichzeitig auch starke materielle und kulturelle Verbindungen zu den Ländern des Zentrums, welche wiederum internationale Wanderungen begünstigen. Internationale Migration entwickelt sich aufgrund bestehender vielfältiger Verbindungen insbesondere zwischen früheren Kolonialmächten und ihren ehemaligen Kolonien. Da internationale Migration eine Folge der Globalisierung ist, können Regierungen lediglich durch eine Regulierung des internationalen Kapital- und Warenverkehrs Einfluss nehmen – was nur durch schwer durchsetzbare und damit unwahrscheinliche Maßnahmen möglich wäre. Politische und militärische Interventionen zum Schutz von ausländischen Investitionen oder zur Unterstützung globalisierungsfreundlicher Regierungen können im Falle eines Scheiterns Flüchtlingsströme und damit eine weitere Form internationaler Migration auslösen. Internationale Migration hat insgesamt wenig mit unterschiedlichen Lohnniveaus oder Beschäftigungsraten zu tun: „It follows from the dynamics of market creation and the structure of the global economy.“ (Massey et al. 1993: 448)

In allen bisher skizzierten Theorien werden Migrationsströme von Strukturen in den Herkunfts- und/oder den Zielländern ausgelöst. Internationale Migranten als individuelle oder kollektive Akteure spielen keine Rolle. Mikrotheorien der internationalen Migrationen zeichnen sich durch einen umgekehrten Ansatz aus. Hier stehen die Migranten und ihre Entscheidungen im Zentrum der Analyse. Die neoklassische mikroökonomische Theorie geht aus von individuellen, rationalen Akteuren, die sich auf Grundlage einer positiven Kosten-Nutzen-Kalkulation zur Migration entscheiden. (Massey et al. 1993: 434) „Migration wird als Investition in Humankapital betrachtet, wonach Erträge im Erwerbsverlauf in Form langfristiger oder auch zukünftiger Einkommenssteigerungen erwartet werden.“ (Haug 2000:

6) Daraus ergeben sich ähnliche Schlussfolgerungen wie aus den neoklassischen Makrotheorien, nur stärker individualisiert: Internationale Migration wird durch unterschiedliche Lohnniveaus und Beschäftigungsraten ausgelöst, aus denen sich die erwartbaren Erträge ergeben. Die individuelle Ausstattung des Migranten mit Humankapital, die positive Effekte auf Lohn- bzw. Beschäftigungschancen im Zielland hat, erhöht die Wahrscheinlichkeit der Migration. Dies gilt auch für Faktoren, welche die Migrationskosten senken. Diese individuellen Faktoren sind der Grund, weshalb Individuen aus dem gleichen Land unterschiedliche Neigungen zur Migration entwickeln können. Internationale Migrationsströme setzen sich aus Individuen zusammen, die sich nach persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkulationen zur Wanderung entschieden haben. Ohne Unterschiede in den Lohnniveaus und/oder den Beschäftigungsgraden findet keine internationale Migration statt. Die Höhe der Differenz der erwarteten Erträge in Herkunfts- und Zielland bestimmt den Umfang des Migrationsstroms. Migrationsentscheidungen resultieren ausschließlich aus Differenzen der Arbeitsmärkte, andere Märkte spielen keine Rolle. Wenn die Bedingungen im Zielland psychologisch attraktiv sind, würde nur die Erwartung einer negativen Einkommensentwicklung die Migrationsprozesse aufhalten. Regierungen können Migrationsströme durch Politiken steuern, die auf die erwarteten Erträge in den Herkunfts- und/oder Zielländer einwirken – etwa durch Verbesserung bzw. Verschlechterung der Beschäftigungschancen oder durch die Anpassung der psychologischen oder materiellen Kosten der Migration. (Massey et al. 1993: 435-436)

Eng mit der neoklassischen Mikrotheorie der internationalen Migration verbunden ist die sogenannte neue Migrationsökonomie. Sie geht von ähnlichen Voraussetzungen aus – Migration als das Ergebnis eines rationalen Entscheidungsprozesses informierter Akteure. Die Migrationsentscheidungen treffen allerdings nicht mehr autonome Individuen, sondern größere Einheiten von miteinander in Beziehung stehenden Menschen – typischerweise Familien oder Haushalte. Ziel ist nicht mehr nur die Maximierung des Einkommens, sondern auch dessen Diversifizierung. (Massey et al. 1993: 436) So spielen nicht nur Lohn- und Beschäftigungschancen im Zielland eine Rolle, sondern auch die Absicherung gegen Risiken wie etwa Ernteausfälle oder Umweltkatastrophen durch eine Erweiterung der Einkommensquellen. Der Effekt einer erwarteten Steigerung des Haushaltseinkommens auf die Migrationsentscheidung ergibt sich nicht aus deren absoluten Größe, sondern ist abhängig von der relativen Deprivation des Haushalts, also der Wahrnehmung seiner Einkommenssituation im Verhältnis zu den übrigen Haushalten der jeweiligen Gemeinschaft

oder im Verhältnis zur allgemeinen Einkommensverteilung. Der neuen Migrationsökonomie kommt auch deshalb eine wichtige Bedeutung zu, weil sie in der Lage ist, weitere, zur Erklärung von Migrationsprozessen zentrale Aspekte wie etwa die Rücküberweisungen (*remittances*) von Migranten zu berücksichtigen. (Haug 2000: 7)

Mit Massey (1993: 439-44) lassen sich die zentralen Hypothesen der neuen Migrationsökonomie wie folgt zusammenfassen: Anstelle des autonomen Individuums stellen Familien, Haushalte oder andere Gruppen die Analyseeinheit der Migrationsforschung dar. Lohnunterschiede sind keine notwendige Bedingung internationaler Migration, da Haushalte auch ohne sie ein großes Interesse an einer Risikodiversifizierung durch Migration haben können. Eine Nivellierung der internationalen Lohnunterschiede muss also kein Ende der internationalen Migration nach sich ziehen. Regierungen können Migrationsraten nicht nur durch Arbeitsmarktpolitiken beeinflussen, sondern auch durch Politiken, die auf andere Märkte – etwa Versicherungs- oder Kapitalmärkte – abzielen. Leichter Zugang zu Kapital oder Schutz vor Einkommensverlust durch eine Arbeitslosenversicherung können negative Migrationsanreize darstellen. Internationale Migration und wirtschaftliche Aktivität in den Herkunftsländern schließen sich nicht aus. Im Gegenteil: Es bestehen starke Anreize für Haushalte, sich sowohl in lokalen Wirtschaftstätigkeiten als auch in der Migration zu engagieren. Gerade bei steigenden Ertragschancen aus lokalen Wirtschaftsaktivitäten kann der Anreiz wachsen, durch Migration eines Haushaltsmitglieds zusätzliches Kapital zu mobilisieren. „Thus, economic development within sending regions need not to reduce the pressures for international migration.“ (Massey et al. 1993: 439) Der Effekt der relativen Deprivation bedingt, dass auch Politiken oder wirtschaftliche Entwicklungen, die die Einkommensverteilung verändern, die Anreize zur Migration beeinflussen. Wenn es zu einer Einkommenssteigerung in den Herkunftsländern kommt, hängt deren Wirkung ebenfalls von der Verteilung ab: Profitieren relativ arme Haushalte nicht davon, kann es zu einer Erhöhung der Migrationsraten kommen, umgekehrt kann sich Migration verringern, wenn die relativ reichen Haushalte keinen Anteil am Einkommenszuwachs haben.

Neben der neoklassischen Mikrotheorie existieren auf der Mikroebene eine ganze Reihe von entscheidungstheoretischen Ansätzen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie internationale Migration als die Entscheidung analysieren, die ein rational handelndes Individuum unter Einbeziehung unterschiedlichster Faktoren sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland mit dem Ziel der Nutzenmaximierung trifft. Dabei werden in den

unterschiedlichen Ansätzen verschiedene objektive und subjektive Faktoren berücksichtigt, die der Migrationsentscheidung zugrunde liegen können. (Haug 2000: 8-9)

2.2.2. Neuere Theorien

Die skizzierten klassischen Migrationstheorien versuchen aus unterschiedlicher Perspektive, das Einsetzen von Prozessen der internationalen Migration zu erklären. Letztendlich rekurrieren sie allesamt auf Push- und/oder Pull-Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern, die Migrationsprozesse entweder durch strukturelle Ungleichgewichte oder durch die Beeinflussung individueller Entscheidungen in Gang setzen. Die Grenzen ihres jeweiligen Erklärungswertes sind dann erreicht, wenn etwa Migrationsprozesse andauern, obwohl die auslösenden Faktoren nicht mehr vorhanden sind. Auch auf die Frage, warum nur bestimmte Bevölkerungsteile migrieren oder warum es Unterschiede bei Größe und Richtung der Migrationsströme aus vergleichbaren Ländern gibt, können klassische Migrationstheorien keine befriedigenden Antworten geben. (Portes/Böröcz 2010: 39-40) Eine Reihe von neueren Theorien versuchen, diese Mängel zu berücksichtigen und die Beschränkung auf die vielfach modifizierte Analyse der Push- und Pull-Faktoren ebenso zu überwinden wie die strikte Trennung zwischen Makro- und Mikroebene.

Die Theorie der transnationalen Migration geht von einer neuartigen Konzeption des Migranten aus. Im Zentrum der Analyse steht nicht mehr der internationale Migrant, der sein Herkunftsland dauerhaft mit einem neuen Zielland vertauscht, sondern die Figur des „Transmigranten“, der gleichsam zwischen den Orten lebt und so die Verbindung zwischen Herkunfts- und Einreisegesellschaft aufrechterhält. (Haug 2000: 7) Herkömmliche Migrationstheorien, beschränkt durch ihren „methodological nationalism“ (Wimmer/Glick-Schiller 2010: 176), können diesen neuen Typus der Migration nicht erfassen. Diesem Manko will die Theorie der transnationalen Migration begegnen. Dabei geht sie von folgenden theoretischen Prämissen aus: Die transnationale Migration ist mit den sich veränderten Bedingungen des globalen Kapitalismus verbunden. Sie muss daher im Kontext der globalen Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital analysiert werden. Unter Transnationalismus ist der Prozess zu verstehen, in dem Migranten durch ihre sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen soziale Räume erschließen, „die die nationalstaatlichen Grenzen überspannen.“ (Han 2006: 156) Der methodologische Nationalismus der Sozialwissenschaften schränkt ihre Fähigkeit ein, das Phänomen des Transnationalismus wahrzunehmen und zu

analysieren. Und schließlich: Indem Transmigranten ihr Leben über nationalstaatliche Grenzen hinweg realisieren, sind sie in den nation-building-Prozessen von mindestens zwei Staaten involviert. (Han 2000: 155-158) Transnationale Migration ist also ein Prozess, der zu Entstehung von transnationalen Communities und damit zur Konstituierung von sozialen Räumen führt, die von geografisch und politisch bestimmten Räumen entkoppelt sind. (Haug 2000: 16-17) Insgesamt lässt sich sagen, dass die Theorie der transnationalen Migration eine neue Perspektive auf Migrantengemeinschaften eröffnet und Fragen bezüglich der Zugehörigkeit und Integration aufwirft. Ihr Erklärungswert zur Entstehung und Verstetigung von internationaler Migration ist jedoch begrenzt. (Haug 2000: 26)

Netzwerktheorien sind auf einer Mesoebene zwischen Strukturen und Individuen angesiedelt. (Faist 2010) Ihr besonderer Erklärungswert liegt darin, dass mit ihrer Hilfe Hypothesen entwickelt werden können, welche die Verstetigung von Migrationsprozessen und ihre Loslösung von den ursprünglich auslösenden Faktoren erklären können. (Portes/Böröcz 2010: 44) Migrantennetzwerke sind „sets of interpersonal ties that connect migrants, former migrants, and nonmigrants in origin and destination areas through ties of kinship, friendship, and shared community origin.“ (Massey et al. 1993: 44) Netzwerke stellen eine Form von sozialem Kapital für Migranten dar. Überschreitet die Ausdehnung des Netzwerks eine bestimmte Schwelle, reduziert es Kosten und Risiken der Wanderung und trägt damit zu einer Erhöhung des Migrationsvolumens bei. Dieses führt wiederum zu einer Ausweitung des Netzwerkes und damit zu einer weiteren Verringerung der Kosten: „The hypothesis would be that, once the number of network connections reaches a certain level, international movements become self perpetuating because they create the social structure necessary to sustain them.“ (Faist 2010: 165) Nach Massey et al. (1993: 448-450) hat dies eine Reihe von Implikationen für den Charakter der Migration und die Wirkung von Migrationspolitiken. Durch die Institutionalisierung von Migrantennetzwerken und die damit einhergehende Verminderung von Kosten und Risiken nimmt die Bedeutung der Push- und Pull-Faktoren ab. Damit einher geht eine fortschreitende Nivellierung der spezifischen Anforderungen an potentielle Migranten, so dass deren Profil immer stärker repräsentativ für die gesamte Herkunftsgesellschaft wird. Der Migrationsprozess erfährt eine zunehmende Vereinfachung, bis schließlich tendenziell alle an der Wanderung Interessierten daran teilnehmen können. Für Regierungen bringt die Etablierung von Netzwerken einen fortschreitenden Kontrollverlust über Migrationsströme mit sich, da sich diese weitestgehend dem Einfluss staatlichen Handelns entziehen. Bestimmte staatliche Politiken, etwa solche der

Familienzusammenführung, können umgekehrt zur Stärkung von Migrationsnetzwerken und damit zu einem weiteren Kontrollverlust führen.

Internationale Migration führt jedoch nicht nur zur Entstehung von Netzwerken. Folgt man den Annahmen der „Institutional theory“ (Massey et al. 1993: 450-451), etablieren sich auch private und zivilgesellschaftliche Institutionen, die sich an dem Ungleichgewicht zwischen der zunehmenden Zahl von migrationswilligen Menschen in den Herkunftsländern und den restriktiven Zugangspolitiken der Zielländer orientieren. Deren Bandbreite reicht von professionellen Menschenschmugglern über legale Organisationen zur Anwerbung von Arbeitskräften bis zu humanitären NGOs, die Migranten in unterschiedlichen Etappen des Migrationsprozesses auf vielfältige Art und Weise unterstützen. Diese Entwicklung zeitigt Konsequenzen, die erhebliche Parallelen zu denen der Netzwerkbildung aufweisen. Das Engagement solcher Organisationen führt zu einer gewissen Institutionalisierung des Migrationsprozesses und damit zu seiner fortschreitenden Entkopplung von den Faktoren, die ihn ursprünglich auslösten. Die Kontrollmöglichkeiten von Regierungen erfahren auch hier eine weitere Einschränkung. Diese Entwicklung wird noch durch den Umstand verschärft, dass restriktivere Politiken illegale Aktivitäten wie etwa Menschenschmuggel verstärken und gleichzeitig auf den Widerstand von Menschenrechtsorganisationen und der Migranten-Lobby treffen. (Massey et al. 1993: 451)

Die Theorie der kumulativen Verursachung knüpft an den Netzwerk- und den Institutionalisierungsansatz an. Sie geht davon aus, dass Migrationsprozesse nicht nur durch Netzwerkbildung und Institutionalisierung eine gewisse Eigendynamik erlangen, sondern dass sie auch in den Herkunfts- und Aufnahmegesellschaften selbst die Voraussetzungen für eine zunehmende Verstetigung der Migration schaffen: „Causation is cumulative in that each act of migration alters the social context within which subsequent migration decisions are made, typically in ways that make additional movement more likely.“ (Massey et al. 1993: 451) In den Herkunftsländern sind es insbesondere Veränderungen bei der Verteilung von Einkommen und Land und bei der landwirtschaftlichen Produktion, die weitere Migrationsprozesse motivieren. Wenn Familien durch Rücküberweisungen ihr Einkommen erhöhen, zusätzliches Land erwerben oder in die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion investieren können, kann dies zu einer Steigerung des Bewusstseins der relativen Deprivation unter Nichtmigranten, zu einer Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder zu einer Freisetzung von Arbeitskräften führen – allesamt Faktoren, die eine Zunahme

von Migration wahrscheinlich machen. Migration wird zu einem verbreiteten Phänomen, was wiederum zur Etablierung einer Kultur der Migration führt, die Auswanderung zur Verbesserung der individuellen oder familiären ökonomischen Situation in der Gesellschaft als praktikable Option erscheinen lässt und damit wahrscheinlicher macht.

Die Umverteilung von Humankapital zwischen Herkunfts- und Zielregion – also *brain drain* und *brain gain* – zeitigt unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen, die wiederum zu einer Verstetigung des Migrationsstroms beitragen. In der Aufnahmegesellschaft selbst schließlich führt die Beschäftigung von Migranten in bestimmten Branchen ab einer gewissen Größenordnung dazu, dass diese Arbeiten fortan als „immigrant jobs“ gelten und von autochthonen Arbeitskräften gemieden werden, was wiederum die Stärkung der strukturellen Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft nach sich zieht. (Massey et al. 1993: 453)

Die Konklusionen der Theorie der kumulativen Verursachung sind insbesondere für Politiken der beteiligten Staaten von Bedeutung. So konstatieren Massey et al.: (1993: 453-454):

Social, economic, and cultural changes brought about in sending and receiving countries by international migration give the movement of people a powerful internal momentum resistant to easy control or regulation, since the feedback mechanisms of cumulative causation largely lie outside the reach of government.

Aufgrund der sozialen Kategorisierung von bestimmten Arbeiten als „Migrantenjobs“ weigern sich einheimische Arbeitskräfte selbst in den Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit oftmals, solche Jobs zu anzunehmen. Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften bleibt also auch bei einer angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt strukturell bestehen.

Nach Massey et al. (1993: 454) lassen sich die Aussagen der Weltsystemtheorie, der Netzwerktheorie, der Institutionalisierungstheorie sowie der Theorie der kumulativen Verursachung zu einem Migrationssystemansatz zusammenführen, der von der Annahme ausgeht, dass Migrationströme „acquire a measure of stability and structure over space and time, allowing for the identification of stable international migration systems.“ Diese Migrationssysteme, die jeweils unterschiedliche Herkunfts- und Zielländer umfassen können, weisen eine Reihe von Charakteristika auf. Sie zeichnen sich durch einen intensiven Austausch von Waren, Kapital und Personen unter den beteiligten Ländern aus. Diese Austauschbeziehungen sind in erster Linie politischer und wirtschaftlicher Natur, weswegen die geografische Nähe der Staaten zueinander nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die

Migrationssysteme können multipolar sein, ebenso wie Länder verschiedenen Migrationssystemen angehören können, wobei diese multiple Mitgliedschaft eher für Herkunfts- als Empfängerländer wahrscheinlich ist. Migrationssysteme unterliegen bei aller Stabilität einem durch politische und ökonomische Veränderungen induzierten Wandel, der zum Ausscheiden oder zum Eintritt von bestimmten Ländern führen kann.

Die Kritik an den verschiedenen Theorien ist vielfältig. (Massey et al. 1993; Han 2006; Haug 2000; Arango 2010; Portes/Böröcz 2010) Die neoklassische Theorie sowohl in ihrer Makro- als auch in ihrer Mikro-Variante blendet nach Arango (2010: 101) nicht-ökonomische Faktoren aus, setzt Migration generell mit Arbeitsmigration gleich und behandelt Migranten und Gesellschaften als homogene Einheiten. Sie kann weder erklären, warum nur so wenige aus einer Gemeinschaft wandern noch warum zwischen vergleichbaren Ländern so große Unterschiede bezüglich der Migrationsströme bestehen. Auch die großen Veränderungen im internationalen Migrationsgeschehen seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts – Differenzierung und Globalisierung der Wanderungsströme, Ausweitung der restriktiver Zugangspolitiken, Zunahme neuer Migrationsformen, etwa im Kontext der Familienzusammenführung oder die Zunahme der irregulären Migration – können von den neoklassischen Ansätzen nicht angemessen interpretiert werden: „No doubt, these shortcomings of the neo-classical explanation of migration can be partly traced to its one-dimensionality, and more precisely to the exclusion of the political dimension from the picture at a time in which it has risen to pre-eminence.“ (Arango 2010: 101) Ähnliche Einwände gelten auch für die neue Migrationsökonomie, die aus der neoklassischen Tradition heraus entstanden ist. Sie weist zwar einige Vorteile gegenüber den neoklassischen Ansätzen auf, ist aber auf das Herkunftsland beschränkt. (Arango 2010: 104)

Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes hat nach Arango einen hohen Erklärungswert für die Zielländer, indem sie evidente Sachverhalte in fortgeschrittenen Industriegesellschaften, darunter die beständige Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften trotz hoher struktureller Arbeitslosigkeit, erklärt und zeigt, warum es meist keine Konkurrenz zwischen Migranten und Einheimischen um Arbeitsplätze gibt. Allerdings berücksichtigt sie nur Pull-Faktoren und beschränkt sich bei diesen auf den Faktor Arbeit. Neure Entwicklungen werden nicht berücksichtigt, etwa dass Anwerbung kaum noch eine Rolle für das Entstehen von Migrationströmen spielen oder dass oftmals „immigrants constitute a supply of labour

that creates its own demand, that is, jobs that would not exist without their previous presence.” (Arango 2010: 105-106)

Die Weltsystemtheorie ist für Arango weniger Theorie denn „a grand historical generalisation“ mit sehr begrenztem Erklärungswert. (Arango 2010: 106) Auch Haug (2000: 12) bemängelt den eher illustrativen Charakter dieser Theorie, der sie noch einen gewissen Erklärungswert für die Aufrechterhaltung der Dynamik internationaler Migration konzidiert.

Netzwerktheorien haben dagegen nach Arango (2010: 107-109) einen hohen Erklärungswert: „The importance of social networks for migration can hardly be overstated. It can safely be said that networks rank among the most important explanatory factors of migration.” (Arango 2010: 107) Netzwerke beeinflussen die Migrationsentscheidung, führen zur Reduzierung von Kosten und Risiken und können Migration zu einem sich selbst erhaltenden System werden lassen. Angesiedelt zwischen der Mikro-Ebene der individuellen Entscheidungsfindung und der Makro-Ebene der strukturellen Determinanten tragen sie dazu bei „to bridge a gap that is one of the major limitations in migration thinking.“ (Arango 2010: 109) Für Arango sind die Netzwerkansätze jedoch noch nicht über den Status eines konzeptionellen Bezugsrahmens hinausgekommen und auch Haug (2000: 27) moniert ihre „geringe theoretische Aussagekraft.“ Auch der Migrationssystemansatz geht nicht über die beschreibende Darstellung internationaler Migrationssysteme hinaus. (Arango 2000: 109) Massey et al. (1993: 454) sehen in ihm dagegen gleichsam die Synthese aus den Annahmen der Netzwerktheorie, der Theorie der kumulativen Verursachung und der Institutionalisierungstheorie, die eine Identifikation von stabilen Migrationssystemen erlaubt.

Viele Migrationsforscher sind sich einig, dass es angesichts der vielfältigen Aspekte internationaler Migration keine allgemeingültige Theorie geben kann: „There is no overall encompassing theory of immigration.” (Portes 2010: 341) Und auch Joaquín Arango (2010: 97) stellt fest:

There is not such thing as a general theory of migration. Migration is too diverse and multifaceted to be explained by a single theory. Efforts at theory-building should rather be evaluated by their potential to guide research and provide cogent hypotheses to be tested against empirical evidence, and by their contribution to a better understanding of specific facets, dimensions and processes of migration.

2.3. Migrationstheorien und irreguläre Migration

Auch eine allgemeine Theorie der irregulären Migration muss an der Komplexität und Vielgestaltigkeit des Phänomens scheitern. Irreguläre Migration ist ein Bestandteil der internationalen Migration und kann aus unterschiedlichen Perspektiven und auf verschiedenen Analyseebenen im Rahmen des jeweiligen Theorieansatzes diskutiert werden. Dabei stoßen die verschiedenen Theorieansätze an die gleichen empirischen und theoretischen Grenzen, wie sie etwa von Massey et al. (1993) oder von Arango (2010) herausgearbeitet wurden. Gleichwohl lassen sich aus verschiedenen Theorien der internationalen Migration im Bewusstsein ihrer begrenzten Reichweite Ansätze extrahieren, die für bestimmte Aspekte der irregulären Migration einen hohen Erklärungswert haben.

Irreguläre Migranten sind in ihrer großen Mehrheit Arbeitsmigranten. So haben etwa King/Ribas-Mateos (2010) unter Rückgriff auf die Theorie des dualen Arbeitsmarktes für die Länder Südeuropas die Arbeitsmarktdimension als ein entscheidendes Element für die Etablierung eines spezifischen Migrationsmusters herausgearbeitet, das sich durch einen hohen Anteil an Irregularität in Aufenthalt und Beschäftigung auszeichnet. Das südeuropäische Modell der „late developer“ ist charakterisiert durch überkommene soziale und ökonomische Strukturen bei gleichzeitiger Persistenz klientelistischer Beziehungen, einen Modernisierungsweg von einer agrarischen Ökonomie zu einer Dienstleistungsgesellschaft bei nur schwacher industrieller Entwicklung und einen starken und dynamischen informellen Sektor:

More than elsewhere in Europe, in the Southern European countries the ‘unofficial’ or ‘informal’ economy (also called ‘black’, ‘submerged’, ‘hidden’, ‘parallel’ etc.) comprises a vast and complex arena of activities centred in micro-enterprises in the traditional agricultural, artisan and service industries, which vary greatly in their geographical distribution and regional specialisation, and in their degree of innovation and transformation. (King/Ribas-Mateos 2010: 252)

Diese ausgreifende Schattenwirtschaft, die in unterschiedlichen Sektoren wie der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft, der Tourismusindustrie oder im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen einen erheblichen Anteil an der gesamten wirtschaftlichen Aktivität repräsentiert, wurde zu dem entscheidenden Faktor bei der Herausbildung des südeuropäischen Migrationsmodells.

Für Unternehmen ist die informelle Aktivität eine Möglichkeit, die Profitmarge zu erhöhen, mangelnde Produktivität auszugleichen oder eine höhere Flexibilität bei

Nachfrageschwankungen, saisonbedingtem Arbeitsaufkommen etc. zu erreichen. Die informelle Ökonomie konstituiert einen sekundären Arbeitsmarkt, der sich durch prekäre und schlecht bezahlte Beschäftigungen, die keine oder nur geringe Qualifikationen voraussetzen, auszeichnet. Vielfach handelt es sich um sogenannte 3-D-Jobs (*dirty, dangerous and demeaning*), die über ein geringes soziales Prestige verfügen. Es ist dieses Segment des Arbeitsmarktes, das eine strukturelle Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften hervorbringt. Nicht nur die miserablen Bedingungen, sondern auch die Ablehnung von bestimmten Jobs aus Gründen des Prestiges trägt dazu bei, dass kaum autochthone Arbeitskräfte für dieses Segment des Arbeitsmarktes zur Verfügung stehen. Die Rekrutierung von Migranten ist also die einzige Alternative zu einer Erhöhung der Löhne und einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, welche jedoch die Vorteile dieser Beschäftigungskategorie für die Unternehmen zunichte machen würden. Ist eine bestimmte Tätigkeit erst einmal als Migranten-Job gelabelt, nimmt der Widerwille der einheimischen Arbeitskräfte gegen die Übernahme einer solchen Beschäftigung noch zu und vertieft die gesellschaftlich verankerte Unterscheidung von akzeptablen und nichtakzeptablen Jobs: „This dualism does much to explain the paradox between high rates of unemployment in some areas (especially in Spain and Southern Italy [...]), and the high immigrant presence in the region.” (King/Ribas-Mateos 2010: 253-254)

Die in diesem Segment des Arbeitsmarktes generierte Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften ist also strukturell bedingt und somit von der jeweiligen Arbeitslosenrate weitgehend abgekoppelt. Sind die Politiken des Zugangs von Migranten zum nationalen Arbeitsmarkt restriktiv oder das Prozedere der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu kompliziert, wird diese Nachfrage zu einem noch wirkungsmächtigeren Pull-Faktor für irreguläre Migration. Es sind ohnehin gerade irreguläre Migranten, die aufgrund ihrer spezifischen Situation dem Nachfrageprofil dieses Arbeitsmarktsegmentes besonders entsprechen. Im Gegensatz zu autochthonen Arbeitskräften oder regulären Migranten stellt für sie der irreguläre Charakter des Arbeitsverhältnisses neben geringem Lohn und schlechten Arbeitsbedingungen keinen zusätzlichen negativen Faktor dar, sondern ist aufgrund ihrer irregulären Situation vielmehr die Voraussetzung für die Ausübung des Jobs. Als „target-earners“ sind sie in ihren Präferenzen von der Prestigehierarchie der Aufnahmegesellschaft unabhängig und damit bereit, zu weitaus schlechteren Bedingungen zu arbeiten. Ihre prekäre aufenthaltsrechtliche Situation und das Fehlen von alternativen Beschäftigungschancen sowohl im Zielland wie auch im Herkunftsland tragen dazu bei, dass sie über „little or no

bargaining power“ verfügen und damit aus der Perspektive der Arbeitgeber das perfekte Profil für dieses Art von Jobs besitzen. (King/Ribas-Mateos 2010: 252)

Sekundäre, informelle Arbeitsmärkte mit prekären, schlechtbezahlten 3-D-Jobs etablierten sich in vielfältigen Wirtschaftsbereichen wie der arbeitsintensiven Landwirtschaft, der Fischereiwirtschaft, dem Bauwesen, der Tourismusindustrie, den Haushaltsdienstleistungen oder der Sex-Arbeit. In allen diesen Bereichen stellen, zumindest in den Ländern Südeuropas, irreguläre Migranten einen Großteil der Beschäftigten. (King/Ribas-Mateos 2010: 252) Diese informellen Beschäftigungschancen stellen einen entscheidenden Faktor für die Dynamisierung irregulärer Migrationsprozesse dar. (Godenau 2010: 2)

Eine modifizierte Theorie des dualen Arbeitsmarktes kann also beitragen, die Faktoren zu benennen, die Prozesse irregulärer Migration auslösen. Mit ihrer Hilfe kann erklärt werden, warum es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes kommt, warum die Jobs des sekundären Arbeitsmarktes für Einheimische Arbeitskräfte selbst unter der Bedingung hoher Arbeitslosigkeit normalerweise nicht attraktiv sind und warum Migranten oftmals dazu bereit sind, diese Jobs zu übernehmen. Dabei gilt die Einschränkung, die Arango (2010: 105) hervorhebt:

The value of dual labour markets theory does not lie principally in providing a general explanation of the causes of international migration. Rather, it lies in highlighting an important factor for the occurrence of international migration, namely the structural demand for foreign labour that is inherent in the economic structure of contemporary advanced societies.

Und auch eine zentrale Hypothese der Theorie des dualen Arbeitsmarktes hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Die aktive Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte durch Unternehmer oder offizielle Vermittlungsagenturen ist kein notwendiger Faktor, um die Migrationsprozesse auszulösen. Das zeigen nicht zuletzt die irregulären Migrationsströme, die zwar durch die Nachfrage auf den sekundären Arbeitsmärkten der Zielländer, jedoch nur in seltenen Fällen durch Rekrutierung ausgelöst wurden. (Han 2006: 178-181; Haug 2000: 12)

Diese Einschränkungen schmälern jedoch nicht den Wert, den diese Theorie für Erklärung von irregulärer Migration besitzt. Denn ihre Annahmen und Hypothesen lassen sich eben auch auf Prozesse der irregulären Migration beziehen. Sekundäre Arbeitsmärkte zeichnen sich durch Prekarität und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse aus. Hierin liegen die Vorteile begründet, die diese Kategorie der Arbeitsbeziehungen für die Unternehmerseite mit sich bringen. Die weitestreichende Form der Prekarität ist die

Irregularität – Arbeitsbeziehungen im informellen Sektor unterliegen zumindest de facto keinerlei Regulierung durch Arbeitsgesetzgebung, Tarifverträge oder andere Regelwerke. Irregularität in der Beschäftigung – *Schwarzarbeit* – kann zwar auch für einheimische Arbeitskräfte unter bestimmten Bedingungen attraktiv sein. Im Kontext von ohnehin schlechten Arbeitsbedingungen und Löhnen wird sie jedoch schnell zu einem weiteren Faktor, der die Ablehnung dieser Jobs bei autochthonen Arbeitskräften noch verstärkt. Irreguläre Migranten dagegen sind normalerweise per se auf die Irregularität des Arbeitsverhältnisses angewiesen. Die Aufnahme einer Lohnarbeit ist für sie meist die einzige Chance, ihr Migrationsprojekt fortzuführen und ihr Überleben in der Irregularität zu sichern. Sie haben aufgrund ihrer Situation die geringsten Möglichkeiten, gegen miserable Beschäftigungskonditionen anzugehen.

Aus der Perspektive der Unternehmen, die die Vorteile eines segmentierten Arbeitsmarktes (Steigerung von Profit, Produktivität, Flexibilität) durch die (teilweise) Verlagerung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten in den informellen Sektor maximieren, stellt die Beschäftigung von irregulären migrantischen Arbeitskräften oftmals die am meisten lohnende Alternative dar. Alle Faktoren, die dazu beitragen, dass Migranten Arbeiten übernehmen, die von Einheimischen abgelehnt werden, finden sich bei dieser Gruppe in der ausgeprägtesten Form. In den Ländern, in denen der informelle Sektor einen hohen Anteil an den gesamten Wirtschaftsaktivitäten hat, etablierte sich ein hoher Anteil an irregulärer Migration. Die irreguläre Beschäftigung irregulärer Migranten wurde so zu einem „strukturellen und strukturienden Element des Arbeitsmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit eines Teils der gesamten Wirtschaft.“¹³ Die strukturelle Nachfrage in sekundären Arbeitsmärkten nach Arbeitskräften, die unter irregulären und prekären Bedingungen schlecht bezahlte, harte, gefährliche und/oder erniedrigende Arbeiten verrichten, hat sich zum wichtigsten Pull-Faktor für irreguläre Migration entwickelt. (Godenau 2003: 138)

Für eine Untersuchung der Umstände, die irreguläre Migrationsströme in den Herkunftsländern auslösen, kann der Rückgriff auf die neue Migrationsökonomie von Nutzen

¹³ „Un elemento estructural y estructurante del mercado de trabajo y de la competitividad de una parte de la actividad económica.” (Godenau 2003: 138) Godenau bezieht sich hier auf den spanischen Fall. Die Aussage lässt sich auf alle Länder ausweiten, in denen vergleichbare wirtschaftliche Strukturen ähnliche Migrationsmuster hervorrufen. Das trifft für die meisten Länder Südeuropas, aber auch für einige Regionen und bestimmte Wirtschaftsbereiche der USA vor. (Baldwin-Edwards/Arango 1999; King/Ribas-Mateos 2010; Godenau 2010; Schuck 2008; Heck 2008a)
Dieses und alle anderen spanischen Zitate wurden vom Autor ins Deutsche übertragen. Das spanische Original findet sich jeweils in den Fußnoten. A.B.

sein. Auch wenn irreguläre Migranten ihre Wanderung auf der Suche nach Arbeit meist allein antreten, steht hinter diesem Migrationsprojekt in vielen Fällen eine Familienentscheidung. Für den spanischen Fall beispielsweise sind die Migrationsstrategien vieler Migrantengruppen, etwa der ecuadorianischen Zuwanderer, die in ihrer großen Mehrheit auf eine Phase der Irregularität zurückblicken können, in einigen Studien analysiert worden. (Ponce 2005; Gómez Ciriano et al. 2007; vgl. auch Ayuso/Pinyol 2010) Die Migration eines einzelnen Familienmitglieds geht vielfach auf eine Familienentscheidung zurück und wird von der gesamten Familie finanziert. Dabei spielt die Erwartung auf eine Erhöhung und Diversifizierung des Haushaltseinkommens durch die Rücküberweisungen des migrierten Familienmitglieds eine zentrale Rolle. (Godenau 2003: 143)

Die Annahmen der Theorie der neuen Migrationsökonomie lassen sich auch auf irreguläre Migrationsprozesse übertragen. Irregularität bei Einreise und/oder Aufenthalt kann zwar Kosten und Risiken (etwa durch Aufwendungen für Schlepperorganisationen oder durch die Gefahr der Abschiebung) erhöhen und den zu erwarteten Ertrag verringern (etwa durch niedrigere Löhne im informellen Sektor). Sie wird also gegebenenfalls in die Kosten/Nutzen-Kalkulation, die der kollektiven Migrationsentscheidung zugrunde liegt, mit einfließen. Einen qualitativen Unterschied zu regulären Migrationsprozessen stellt sich aus dieser theoretischen Perspektive jedoch nicht dar. Die Theorie der neuen Migrationsökonomie kann also dazu beitragen, die Ursachen für irreguläre Migrationsprozesse zu erklären. Damit lassen sich mit ihr auch wichtige Schlussfolgerungen für Politiken zur Vermeidung irregulärer Migrationsströme ableiten. Massey et al. (1993: 436-439) haben darauf hingewiesen, dass nach den Annahmen der neuen Migrationsökonomie auch Maßnahmen, die etwa den Zugang zu Krediten oder zu Versicherungen gegen Einkommensverluste (bspw. Ernteausschlagversicherungen oder Arbeitslosenversicherungen) erleichtern, direkten Einfluss auf die Migrationsentscheidung haben können. Das gilt auch für Politiken, die die Einkommensverteilung im Herkunftsland regulieren, stellt doch nach den Annahmen der neuen Migrationsökonomie das Bewusstsein der relativen Deprivation gegenüber anderen Haushalten der Referenzgruppe einen wichtigen Faktor für die Migrationsentscheidung dar. (Arango 2010: 104)

Mit der Theorie des dualen Arbeitsmarktes und der neuen Migrationsökonomie lassen sich Push- und Pull-Faktoren irregulärer Migrationsströme analysieren. Beide Ansätze gehören in der Systematik von Massey et al. (1993:432) zur Gruppe von Theorien, die

erklären, wie internationale Migrationsströme ausgelöst werden. Bedingungen, die für die Konsolidierung und Ausweitung dieser Migrationsströme verantwortlich sind, erfordern dagegen den Rückgriff auf weitere Ansätze. (Massey et al. 2003: 448) Das gilt auch für Prozesse der irregulären Migration. Eine besondere Bedeutung haben hier die Netzwerktheorien. Soziale Netzwerke können das Fortbestehen und die Ausweitung von Migrationsprozessen unabhängig von den auslösenden Faktoren erklären. (Arango 2010: 107) Irreguläre Migranten sind bei der Planung und Durchführung ihres Migrationsprojekts im besonderen Maße auf soziale Netzwerke angewiesen. Die Irregularität der Migration macht die Beschaffung und die Einschätzung von Informationen über das Migrationsvorhaben schwieriger. Netzwerke können dazu beitragen, Risiken und Kosten zu verringern. Das gilt beispielsweise für die Auswahl des Ziellandes, die Unterstützung bei der Reise oder die Hilfe bei der Organisation des Aufenthalts und der Beschäftigung. Irreguläre Migranten sind aufgrund der Zunahme restriktiver Politiken der Kontrolle zunehmend auf Unterstützung bei der irregulären Einreise angewiesen. Auch hier können bestehende Netzwerke Kosten und Risiken verringern. (Godenau 2003: 133) Damit tragen Netzwerke dazu bei, weitere Migrationsprozesse zu fördern. Jede entstehende Community von Migranten in einem Zielland, egal welche Größe sie besitzt, „acts as a bridgehead for networks and encourages further immigrations to come.“ (Düvell 2006: 20)

Für viele irreguläre Migrationsströme lässt sich diese Netzwerkbildung empirisch nachvollziehen. Am spanischen Beispiel etwa kann gezeigt werden, wie sich konstituierende Netzwerke zu regelrechten ethnischen Konjunkturen des Zuwanderungsgeschehens beitrugen. Die ecuadorianischen Migrantinnen, die Ende der neunziger Jahre nach Spanien kamen und dort in erster Linie im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen irreguläre Beschäftigung fanden, bildeten die ersten Maschen eines Netzwerkes, das sich zwischen Spanien und dem lateinamerikanischen Land spannte. Innerhalb kürzester Zeit konstituierte sich ein Migrationstrom, der anfangs immer weitere Ecuadorianerinnen nach Spanien brachte, die im gleichen Sektor Arbeit fanden. Der Migrantenstrom aus Ecuador nahm an Umfang rasch zu und differenzierte sich. Innerhalb weniger Jahre wurden die Ecuadorianer zu zweitgrößten Migrantengemeinschaften in Spanien. (Baumer 2010) Gegen Mitte des folgenden Jahrzehnts hatte die Mehrheit der ecuadorianischen Migranten ihre zunächst irreguläre Situation aufenthalts- und arbeitsrechtlich konsolidieren können. Die bestehenden Netzwerke wurden jetzt für Migration im Zusammenhang der Familienzusammenführung genutzt. (Ponce 2005; Gómez Ciriano et al. 2007; Ayuso/Pinyol 2010) Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch für die

bolivianische Zuwanderung nachvollziehen, die ab der Mitte des Jahrzehnts bis zum Einsetzen der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 das Migrationsgeschehen in Spanien dominierte. (Baumer 2010)

Netzwerktheorien haben für irreguläre Migrationsprozesse einen besonderen Erklärungswert. Migranten, die bei Einreise und/oder Aufenthalt mit einer Situation der Irregularität rechnen müssen, sind in besonderem Maße auf Informationen, Kontakte und andere Formen der Unterstützung angewiesen. Dabei muss es sich nicht nur um Netzwerke handeln, die nach den Prinzipien von Solidarität, Verantwortung oder wechselseitiger Verpflichtung innerhalb kleinerer oder größerer sozialer Gruppen – Familien, Gemeinden, Ethnien – operieren. Gerade bei der Organisierung irregulärer Einreisen haben sich parallel zu den immer restriktiveren Kontrollpolitiken Netzwerke etabliert, die zumeist illegale Dienstleistungen gegen Bezahlung anbieten. Ebenso sind vielfach auch Netze von zivilgesellschaftlichen Institutionen entstanden, die irreguläre Migranten aus humanitären und/oder politischen Gründen unterstützen. (Godenau 2003: 135; Massey et al. 1993: 450; Suárez-Navaz et al. 2007) Netzwerkansätze können dazu beitragen, die Ausweitung und die Verstetigung von irregulären Migrationsströmen zwischen zwei Ländern zu erklären.

Soziale Netzwerke spielen auch im Migrationssystem-Ansatz eine zentrale Rolle, der darüber hinaus noch weitere Faktoren auf der Mikro- und Makro-Ebene berücksichtigt. Dieser Ansatz geht von der Existenz stabiler Migrationsströme zwischen verschiedenen Ländern aus. Die Herkunfts- und Zielländer, die ein solches Migrationssystem konstituieren, sind durch vielfältige Beziehungen miteinander verbunden. Dieses Beziehungssystem konstituiert sich in einem „sozialen Kontext (Wohlfahrtsunterschiede, Migrantennetzwerke), politischen Kontext (Einreise-, Ausreise- und Ansiedlungsregelungen, internationale Beziehungen), demografischen Kontext (Fertilitätsunterschiede, Reiseverbindungen) und ökonomischen Kontext (Lohn- und Preisunterschiede, regionale Blöcke).“ (Haug 2000: 18-19) Für die Analyse irregulärer Migrationsprozesse ist dieser Ansatz von besonderer Bedeutung, weil er Faktoren berücksichtigt, die Verlauf, Umfang und Verstetigung von Migrationsströmen jenseits von Wohlstandsunterschieden und Beschäftigungschancen erklären können. Dazu zählt eine beispielsweise eine gemeinsame Kolonialgeschichte von Herkunfts- und Zielland, die sich in so unterschiedlichen Aspekten wie erleichterten Einreiseregungen, sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten, Verkehrsverbindungen oder einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz einer bestimmten Migrantengruppe manifestieren kann.

Tatsächlich bewegen sich zumindest in Europa ein großer Teil der irregulären Migranten in Migrationssystemen, die auf kolonialen Bindungen basieren. (Düvell 2006: 19)

2.4. Internationale Migration und Politik: to bring the State back in

Die angeführten theoretischen Ansätze liefern Erklärungsmodelle für die Auslösung von Migrationsströmen unter Einbeziehungen von Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern und für die Ausweitung und Verstetigung von Migrationsströmen. Sie beziehen sich generell auf das Phänomen der internationalen Migration, lassen sich aber auch mit großem Nutzen zur Erklärung irregulärer Migrationsprozesse heranziehen. Irreguläre Migration ist ein Bestandteil der internationalen Migration. Ihre spezifische Qualität erfährt sie, wie weiter oben schon ausgeführt, durch die Regelungen des Ziellandes, in manchen Fällen auch des Transit- oder Herkunftslandes, von Einreise und Aufenthalt. Hier kommen also staatliche Politiken ins Spiel. Regelungen des Zugangs zu und des Aufenthalts in dem Territorium des jeweiligen Staates haben einen direkten Einfluss auf die Umfang, Zusammensetzung und Status der Migration.

Restrictive admissions policies – virtually absent in the industrial era – are extraordinarily important, for they decisively condition the character and volume of international migration today. The imposition of qualitative and quantitative limits on entry creates different classes of migrants with differently selected traits who ultimately occupy different positions in the socioeconomic structure of the receiving society: legal immigrants, undocumented migrants, refugees, asylees, students, trainees, business executives, and ‘temporary’ workers. As countries of destination adjust their policies in response to changing conditions, migrants adjust their strategies and tailor their schemes to fit the prevailing rules and regulations. [...] The State and its policies are thus central to explaining contemporary migration for theoretical as well as practical reasons. (Massey et al. 1998: 13-14)

Die Vernachlässigung der politischen Faktoren – etwa Regeln für Aus- bzw. Einreise, Aufenthalt und Arbeit, aber auch die politische Stellung im Zielland, der Zugang zu Rechten etc. – ist eine Schwäche der meisten klassischen und neueren Theorien der internationalen Migration, die in erster Linie auf ökonomische oder/und soziale Faktoren sowohl auf der Seite der Herkunfts- als auch auf der der Aufnahmeländer fokussieren. Das schränkt die Erklärungsfähigkeit dieser Theorieansätze erheblich ein. Theorien, die auf Gleichgewichtsansätzen oder auf rationalen Entscheidungsmodellen beruhen, berücksichtigen die Wirkung staatlicher Politiken unzureichend oder gar nicht. Unterschiedliche Lohnniveaus oder Beschäftigungsraten können wichtige Faktoren bei der Initiierung von Migrationsprozessen sein. Auch soziale Netzwerke spielen oftmals eine entscheidende Rolle bei der Ausweitung, Konsolidierung und Verselbstständigung von Migrationsströmen. Ohne

eine Berücksichtigung der politischen Bedingungen in den Herkunftsländern sowie der Einreise-, Aufenthalts- und Beschäftigungspolitiken in den Zielländern laufen Analysen jedoch Gefahr, zu kurz greifen.

Wenn, ganz allgemein formuliert, ein starker Migrationsdruck im Herkunftsland und wirkungsmächtige Pull-Faktoren im Zielland konvergieren, ist nach den Annahmen fast sämtlicher Theorien das Entstehen von Migrationsströmen die Folge. Restriktive Einreisepolitiken können diese Ströme meist nicht aufhalten. Sie führen jedoch vielfach dazu, dass sie in irreguläre Kanäle umgeleitet werden. (Gosh 1998: 34) Arango (2010: 110) konstatiert: „Nothing shapes migratory flows and types more than admission policies [...] Migration is a creature of policy.“ Die Zuwanderung von Arbeitskräften ist in den meisten Zielländern hohen Beschränkungen unterworfen. In vielen Aufnahmeländern ist deshalb die auf Rechten basierende Migration – etwa im Rahmen der Familienzusammenführung oder des Asylrechts – zur wichtigsten Kategorie der regulären Zuwanderung geworden. Und auch die irreguläre Migration ist in Form und Umfang in hohem Maße von der Politik des jeweiligen Staates beeinflusst – sei es direkt als negatives Abbild der restriktiven Zuwanderungspolitik oder indirekt durch Politiken, die etwa Beschäftigungschancen im informellen Sektor oder den Zugang zu bestimmten Rechten betreffen. (Brettell/Hollifield 2008: 11) Ähnliches gilt auch für die Herkunftsländer. Der jeweilige Staat bestimmt die Regeln zur Ausreise, formuliert Politiken beispielsweise zur Vermeidung von „brain drain“ oder setzt formale oder informelle Anreize zur Migration, etwa um den nationalen Arbeitsmarkt zu entlasten. (Castles 2010: 359) Eine umfassende Erklärung internationaler Migrationströme setzt eine Berücksichtigung dieser Faktoren voraus: „Clearly, politics and the state are usually missing in theories of migration, and urgently need to be brought back.“ (Arango 2010: 111)

James F. Hollifield (2008) formulierte für eine Analyse internationaler Migration aus politikwissenschaftlicher Perspektive deshalb eine klare Vorgabe: „How can we bring the State back in?“ Ökonomische Theorien, die auf unterschiedliche Weise Push- und Pull-Modelle zur Grundlage haben, sowie soziologische Ansätze, die soziale Netzwerke und soziales Kapital in den Fokus ihrer Erklärungen stellen, müssen demnach durch politikwissenschaftliche Erklärungsmodelle ergänzt werden, die den Staat und „the way in which it influences population movements“ berücksichtigen. (Hollifield 2008: 194)

Eine politikwissenschaftliche Analyse internationaler Migration umfasst nach Brettell/Hollifield (2008a) drei thematische Schwerpunkte: Die Rolle des Nationalstaates bei der Kontrolle von Migrationsströmen; die Auswirkungen von Migration auf die Institutionen der Souveränität und der Staatsbürgerschaft sowie die Beziehungen zwischen Migration, Außenpolitik und nationaler Sicherheit; und schließlich die Frage der Integration von Migranten und die damit verbunden ethischen, normativen und rechtlichen Themen. (Brettell/Hollifield 2008a: 7-8) Die zentrale Analyseeinheit ist dabei der Staat und seine Politik. Das gilt auch und besonders für irreguläre Migration. „The politics of the state (or states) are often behind refugee and illegal flows. Rules of entry and exit formulated by the state regulate migration flows.“ (Brettell/Hollifield 2008a: 11)

Es sind die Politiken des Staates, die über Voraussetzungen für Zugang und Aufenthalt und damit über den Status von Migranten entscheiden. Es ist auch der Staat, der mit seinen Politiken die Charakteristika und den Umfang der irregulären Migration in seinen Grenzen bestimmt. Jedes Land verfügt über unterschiedliche Politikoptionen gegenüber dem Phänomen der irregulären Zuwanderung. Je nachdem, ob restriktive oder pragmatische Ansätze im Vordergrund stehen, ob der jeweilige Staat den Schwerpunkt auf die Bekämpfung der irregulären Migration oder auf die Überwindung der Irregularität setzt oder ob das Recht des Staates auf Durchsetzung seiner Souveränität gegenüber dem Anspruch des Individuums auf die Garantie bestimmter Rechte größeres Gewicht hat, nimmt die irreguläre Migration eine spezifische Form an. Die Politik des Staates beeinflusst nicht nur Umfang und Zusammensetzung der irregulären Migration. Auch der Grad der gesellschaftlichen In- bzw. Exklusion, die Integration in den (informellen) Arbeitsmarkt und die zeitliche Dimension der Irregularität – transitorische Phase in einem Prozess der progressiven Statuskonsolidierung oder dauerhafte aufenthaltsrechtliche und soziale Marginalisierung – sind direkte Folgen staatlichen Handelns.

Die Fähigkeit des Staates, seine Grenzen und damit seine Bevölkerung zu kontrollieren, muss als Kernelement der Souveränität betrachtet werden. Das Recht des Staates auf die Kontrolle des Zugangs zum eigenen Territorium ist ein weithin akzeptiertes Prinzip des internationalen Rechts, das lediglich durch wenige Ausnahmen, wie etwa die Genfer Flüchtlingskonvention, relativiert wird. (Hollifield 2008: 188; Carens 2008; Bosniak 2004) Dem steht der empirische Befund gegenüber, dass sich die meisten demokratischen Industriestaaten (und nicht nur diese) mit dem Phänomen unerwünschter Migration in einem

beträchtlichen Ausmaß konfrontiert sehen. (Joppke 2011) Die Debatte über dieses augenscheinliche „gap“ zwischen den restriktiven Migrationsdiskursen nationaler Regierungen und einer tendenziell migrationskritischen Haltung der Bevölkerungen einerseits und der Persistenz von Zuwanderung in die wesentlichen Demokratien andererseits nimmt seit einigen Jahren einen breiten Raum in der politikwissenschaftlichen Migrationsdebatte ein. (Kolb 2003) Ist dies eine Folge des wachsenden Steuerungsverlusts des Nationalstaats, der kaum noch auf die von den Konsequenzen einer kapitalistischen Globalisierung dynamisierten Migrationsströme Einfluss nehmen kann? Sind es organisations- und mobilisierungsstarke Lobbygruppen, welche ihr Interesse an Zuwanderung im policy-making-Prozess durchsetzen können? (Freeman 1994) Oder ist der Staat zwar nach wie vor prinzipiell dazu in der Lage, Migration in *flows* und *stocks* zu regulieren, wie es Hollifield in Rückgriff auf die These Aristide Zolbergs voraussetzt¹⁴, gleichzeitig aber durch die expansive Gewährung von bestimmten Rechten unabhängig von der Staatsbürgerschaft in seiner Kontrollmöglichkeit eingeschränkt? Oder ist es schließlich die Ausweitung dieser Rechte auf internationaler Ebene, die zu einer „Entwertung“ der nationalen Staatsbürgerschaft und damit zum Primat einer internationalen Rechtssetzung gegenüber der Kontrollkapazität des einzelnen Staates führt? (Jacobsohn 1996; Soysal 1994, 2010) Diese Fragen, und die ihr zugrunde liegenden Konzepte, die sich jeweils Ansätzen der politischen Ökonomie bzw. neoinstitutionalistischen Ansätzen zu ordnen lassen, markieren die theoretische Bandbreite dieser Debatte.

Vertreter eines neoinstitutionalistischen Ansatzes wie Hollifield stellen die Angebotsseite der Migrationspolitik, „also die Strukturen, Prozesse und Normen liberaler Demokratien“ (Kolb 2003: 18) in das Zentrum ihrer Analyse. Es ist die staatliche Politik im Kontext der staatlichen Verfasstheit, der Institutionen, aber auch der kulturellen Tradition und normativen Legitimation, die das Zuwanderungsgeschehen maßgeblich bestimmt. Um die wachsende Diskrepanz zwischen den restriktiven Zielen der Kontrollpolitiken (*outputs*), wie sie von den meisten westlichen Staaten seit Mitte der siebziger Jahren formuliert wurden, und Ergebnissen (*outcomes*) zu erklären, ist es demnach notwendig, nicht nur die organisierten Interessen zu berücksichtigen, welche die Formulierung von Migrationspolitiken beeinflussen, sondern auch den ideellen, rechtlichen und institutionellen Rahmen des jeweiligen politischen Systems mit einzubeziehen. (Hollifield 2008: 191) Denn: „policy outputs are heavily contingent on ideational, cultural, and institutional factors, which often distort the market interests of different groups, to such

¹⁴ Vgl. Hollifield 2008: 189; Zolberg 2010.

an extend that some groups (like organized labor, for example) may end up pursuing policies that would seem to be irrational, or at odds with their economic interests.“ (Hollifield 2008: 193) Während sich die *outputs* von Migrationspolitiken durchaus als das Ergebnis des Spiels organisierter Interessen erklären lassen, setzt eine Erklärung der *outcomes*, also der Ergebnisse dieser Politiken, eine Einbeziehung dieses ideellen, rechtlichen und institutionellen Rahmens voraus.

Eine Berücksichtigung der politischen Dimension bei der Analyse internationaler Migration ist daher notwendig, um das Phänomen in seiner Gesamtheit erklären zu können. Wirtschaftswissenschaftliche und soziologische Theorien müssen durch einen politikwissenschaftlichen Ansatz ergänzt werden, der den Staat und seine Politik als eigenständigen Faktor miteinbezieht. Denn obgleich ökonomische und soziale Faktoren entscheidende Triebkräfte internationaler Migrationströme sind, entfalten staatliche Politiken erheblichen Einfluss: „To use a familiar Weberian metaphor, the speeding train of international migration is fuelled by economic and sociological forces, but it is the state that acts as a switching mechanism, which can change the course of the train.“ (Hollifield 2008: 196)

Die zentrale Kategorie, um den Einfluss des Staates auf internationale Migration zu bestimmen, ist für Hollifield die der Rechte: Rechte, die ihren Grund im ideellen und institutionellen Rahmen des Staates haben und deren Inanspruchnahme in liberalen Demokratien auch Ausländern offensteht bzw. durch deren Inanspruchnahme Migranten überhaupt erst in die entsprechenden Länder einreisen können. Dazu zählt beispielsweise das Recht auf Familienzusammenführung, das sich in den vergangenen Jahrzehnten in den meisten Industrieländern zur bedeutendsten Grundlage der regulären Einwanderung entwickelt hat, oder etwa das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte. Aus dieser Überlegung ergibt sich ein dreifacher Ansatz zur Erklärung internationaler Migration: „International migration can be seen as a function of (1) economic forces (demand-pull and supply-push), (2) networks, and (3) rights.“ (Hollifield 2008: 195)

Ausgehend von dieser These lassen sich die Veränderungen im Migrationsgeschehen seit den siebziger Jahren erklären. Ökonomische Pull- und Push-Faktoren lösten Migrationströme aus – zuerst durch die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Industrienationen, nach Ölpreisschock und Konjunkturkrise dann durch das Überangebot an

Arbeitskräften auf der Seite der Herkunftsländer, für das unter anderem ein rasches Bevölkerungswachstum und die schlechte wirtschaftliche Entwicklung ursächlich waren. Soziale Netzwerke trugen dazu bei, die Migration auch dann noch aufrechtzuerhalten, als fast alle Zielländer Zuwanderung in allen Formen zu unterbinden suchten.

These economic and social factors were the *necessary* conditions for continued migration, but the *sufficient* conditions were political and legal [Hervorhebungen im Original, A.B.]. In the last three decades of the twentieth century, a principal factor that has sustained international migration [...] is the accretion of rights for foreigners in the liberal democracies. (Hollifield 2008: 195)

Diese bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte speisen sich in erster Linie aus den Gesetzen und den Institutionen des liberalen Staats. Ihr Einfluss auf Prozesse internationaler Migration kann unter zwei Blickwinkeln analysiert werden. Welche Wirkungen haben die Politiken der Ausweitung oder der Beschränkung von Rechten auf Migrationsströme? Und wie wirken sich diese Rechte auf die Kapazität des Staates aus, Politiken der Migrationskontrolle umzusetzen? Dabei kommt Hollifield auf der Grundlage einer Untersuchung der Migrationsströme in die USA seit 1945 vor dem Hintergrund sich wandelnder Migrationspolitik zu zwei Hypothesen: Veränderungen in den Politiken, die Migranten bestimmte Rechte übertragen, wirken direkt auf Migrationsströme und schwächen den Effekt von Konjunkturzyklen ab. Und: Unabhängig von ökonomischen Zyklen, dem Einfluss organisierter Interessen und der öffentlichen Meinung wird die Kapazität von liberalen Staaten zur Migrationskontrolle durch die von Migranten erworbenen Rechte begrenzt. (Hollifield 2008: 196-197)

Dieser Ansatz kann dazu beitragen, die Persistenz von Migrationsströmen auch bei Wegfall auslösender Faktoren und die Differenz zwischen *output* und *outcome* der Migrationspolitiken eines Staates zu erklären. Potentielle Migranten können trotz schlechter wirtschaftlicher Perspektiven starke Anreize zur Wanderung haben, wenn ihnen im Zielland der Zugang zu bestimmten Rechten gewährt ist. Und auch eine strikte Anti-Migrationspolitik, die etwa der schlechten wirtschaftlichen Lage, den Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften und dem Trend der öffentlichen Meinung entspricht, ist in ihrer Wirkungsweise begrenzt durch die Gesetze und die Institutionen des Staates, die bestimmte Rechte für Migranten garantieren: „To understand the ‚limits of immigration control‘ in liberal democracies, as well as the mix of internal and external strategies for control, we must have a clear understanding of the evolution of rights-based politics and of the way in which rights are institutionalized.“ (Hollifield 2008: 212)

Insbesondere für den speziellen Fall der irregulären Migration gewinnt dabei noch ein weiterer Umstand an Bedeutung. Demokratische Staaten verfügen – wenn auch in äußerst unterschiedlichem Maße – gemeinhin über einen Kanon an Normen, der sich etwa aus dem jeweiligen demokratischen Selbstverständnis, historischer Verantwortung oder internationalen Verpflichtungen herleiten kann, welcher das staatliche Handeln begrenzt. Dieser „embedded liberalism“ (Hollifield 2008) hindert Staaten daran, alles zu tun, was sie beispielsweise zur Durchsetzung ihrer Kontrollkompetenz tun könnten: „No Western European state, for example, has ever set up a website through which anonymous users can report foreigners suspected of being irregular, as was the case in Japan, which was achieved without significant controversy.“ (Bommes/Sciortino 2011b: 218) Derartige Selbstbeschränkungen haben eine direkte Wirkung auf die Situation irregulärer Migranten in dem jeweiligen Staat.

Hollifield entwickelte seinen theoretischen Ansatz in Abgrenzung zu ökonomischen und soziologischen Theorien, die dem Staat nur noch eine marginale Rolle bei der Steuerung und Strukturierung internationaler Migration zugestehen. Neoklassische Theorien rekurrieren auf wirtschaftliche Faktoren auf der Makro- oder Mikroebene, ohne die politische Dimension zu berücksichtigen. Transnationalistische Ansätze gehen davon aus, dass der Staat seine Rolle als zentraler Akteur verloren hat und nicht mehr dazu in der Lage ist, transnationale Konzerne oder transnationale Migrationsströme zu kontrollieren. Die kapitalistische Globalisierung hat demnach zu einer Verstärkung ökonomischer Push- und Pulleffekte geführt. Während globale Deregulierung und Liberalisierung der Arbeitsbeziehungen und der Kapitalmärkte immer neue Migrationsströme hervorbringen, haben Globalisierungsphänomene wie die drastische Verringerung der Reisekosten oder die Revolution der Kommunikationstechnologie zum Entstehen von transnationalen Communities geführt, die einen sozialen Raum entkoppelt von nationalstaatlichen Grenzen konstituieren. Angesichts dieser säkularen Entwicklungen hat der der geschwächte, deterritoralisierte Staat kaum noch die Möglichkeit, auf die von der kapitalistischen Globalisierung entfesselten ökonomischen und gesellschaftlichen Triebkräften dynamisierten Migrationsströme einzuwirken: „To talk about the opening and closing of societies, or rules of exit and entry, is simply a non-starter in a ‚global village‘.“ (Hollifield 2008: 205/206)

Dieser Ausblendung der politischen Dimension der internationalen Migration setzt Hollifield einen Ansatz entgegen, der Migrationspolitiken als wirkungsmächtige Faktoren

einbezieht, die Migrationsströme zumindest in bestimmten Grenzen zu steuern und zu strukturieren vermögen. Bei der Analyse dieser Migrationspolitiken müssen einerseits die Präferenzen der organisierten Interessen berücksichtigt werden, die deren Formulierung beeinflussen. Zum anderen spielt aber auch der ideelle historische und kulturelle Rahmen des jeweiligen politischen Systems eine Rolle, der die Debatte um Migration bestimmt. (Hollifield 2008: 210-212) Dabei entstehen manchmal „strange bedfellow coalitions“ (Hollifield 2008: 220) aus marktradikalen und rechteorientierten Kräften, die – obgleich meist auf gegenüberliegenden Seiten des politischen Spektrums angesiedelt – gemeinsam zur Formulierung offenerer Migrationspolitiken beitragen. Umgekehrt können sich liberale Staaten aber auch in folgendem Dilemma gefangen sehen: „International economic (markets) push liberal states toward greater openness for efficiency (allocational) reasons; whereas domestic political and legal forces push the same states toward greater closure, to protect the social contract and to preserve the institutions of citizenship and sovereignty.“ (Hollifield 2008: 222) Der Versuch, diese beiden Forderungen zu vereinen, manifestiert sich in der Migrationspolitik, welche die Regelung des Zugangs bestimmt. (Godenau 2003: 149) Es existieren zahlreiche empirische Belege für die Hypothese, dass viele Staaten mittels der Tolerierung eines gewissen Maßes an irregulärer Migration diesem Dilemma zu entkommen versuchen. (Finotelli 2008; González-Enríquez 2010; Schuck 2008)

Hollifields Perspektive bringt die nationalstaatliche Politik zurück in die Analyse der internationalen Migration. Eine Fokussierung auf ökonomische und soziale Triebkräfte, die Migrationströme in einer postnationalen Welt dynamisieren, ohne dass die Nationalstaaten darauf noch einen nennenswerten Einfluss nehmen könnten, verstellt den Blick auf die Tatsache, dass der Nationalstaat noch immer den Bezugsrahmen für Migrationsfragen darstellt. (Trähnhardt 2003: 10; Bommes 2003) Staaten entscheiden über Zugang zu und Aufenthalt in ihrem Territorium, ebenso wie über politische, soziale und ökonomische Rechte der Migranten. Integrationspolitiken werden ebenfalls auf nationalstaatlicher Ebene formuliert und umgesetzt. Das bisherige Scheitern der EU, im Rahmen der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik zu einer Vergemeinschaftung ebendieser Politikfelder – Zuwanderung und Integration – zu kommen, illustriert diesen Sachverhalt eindrucksvoll. Auch einige Mitgliedsstaaten der EU wehren sich dagegen, Souveränität in diesen beiden entscheidenden Politikfeldern abzugeben – was impliziert, dass sie zumindest teilweise noch immer über diese Souveränität verfügen.

Für die Analyse irregulärer Migration gilt das Primat der Politik in besonderem Maße. Irreguläre Migration wird durch die gleichen Faktoren wie reguläre Migration ausgelöst. Erst durch die Regelung von Einreise und Aufenthalt wird sie irregulär. Ihre spezifischen Charakteristika erhält sie durch den Einfluss dieser Regelungen auf Umfang und Zusammensetzung der Migrationsströme. (Godenau 2003: 143) Der Staat entscheidet über den Status der Migranten, die sich in seinem Territorium aufhalten. Staatliche Politiken sind für die Umstände verantwortlich, unter denen irreguläre Migranten ihr Dasein organisieren. Kurzum: Internationale Migration wird zu irregulärer Migration, weil sie durch nationalstaatliche Politiken irregularisiert wird. Es ist der Nationalstaat, der irreguläre Migration produziert.

Eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen der irregulären Migration setzt also eine Analyse der staatlichen Politiken voraus, die diesen Teil der internationalen Migration in seiner spezifischen Ausformung prägen. Dazu zählen einmal Politiken zur Regelung von Einreise und Aufenthalt, also Politiken der Kontrolle. Berücksichtigt werden müssen des Weiteren Politiken, die darauf abzielen, irreguläre Migrationsströme durch eine Beeinflussung ihrer auslösenden Faktoren zu regulieren. Schließlich sollten diejenigen Politiken Gegenstand der Analyse sein, die auf eine Gestaltung der irregulären Migration im jeweiligen Land abzielen, sei es durch ihre Tolerierung, ihre Überwindung oder die Beeinflussung der Folgen für Migranten und Aufnahmegesellschaft.

Die Berücksichtigung der politischen Dimension bei Analyse internationaler Migrationsprozesse hat auch eine normative Implikation. Politik in demokratischen Rechtsstaaten unterliegt der Kontrolle durch die demokratisch legitimierten Organe. Sie kann durch demokratische Entscheidungen verändert werden. Beides gilt für ökonomische und soziale Triebkräfte internationaler Migration nur sehr bedingt. Eine theoretische Perspektive, die dem Staat kaum noch Einfluss auf die Regelung internationaler Migration zuspricht, kann beispielsweise nur schwer menschenrechtsbasierte Imperative für die Gestaltung internationaler Migration identifizieren. Auch ein postnationaler Diskurs ändert wenig an der Tatsache, dass Menschenrechte oftmals von Staaten verletzt oder eben garantiert werden. Die legitime Forderung nach einem an den Menschenrechten verpflichteten Umgang mit irregulären Migranten (Oberndörfer 2001: 16) muss sich daher an in erster Linie an den Staat richten. Migrationspolitiken werden von Staaten formuliert und implementiert. Sie spiegeln organisierte Interessen, politische Kulturen und ökonomische Faktoren wider. Sie haben

direkten (wenn auch nicht alleinigen) Einfluss auf Gestalt und Umfang internationaler Migration. Und sie können verändert werden, wenn es den entsprechenden politischen Willen dafür gibt. Unter einer normativen Perspektive ist es also von großem Vorteil, dass „politics and the state matter.“ (Hollifield 2008: 189)

Eine verstärkte Berücksichtigung staatlicher Politik bei der Analyse internationaler Migration im Allgemeinen und irregulärer Migration im Besonderen sollte jedoch nicht zu einer Überschätzung der Wirkungsmächtigkeit von Migrationspolitiken und damit der Steuerungsfähigkeit von Staaten führen. Die These, nach der der Staat über „the capacity [...] to regulate migration flows and stocks“¹⁵ verfügt, lässt sich in dieser Absolutheit nur schwerlich aufrecht erhalten. Das relative Scheitern aller Politiken zur Kontrolle irregulärer Migration (Koser 2006) ist ein machtvoller empirischer Einwand. Cornelius/Tsuda (2004) haben die wachsende Kluft zwischen Zielen und Ergebnissen von Migrationspolitiken in ihrer Gap-Hypothese diskutiert.

Die Überzeugung, dass staatliche Politiken Migrationsströme beeinflussen, impliziert jedoch nicht notwendigerweise die Annahme der Hegemonie der politischen Faktoren. Ökonomische, soziale, politische und demografische Disparitäten zwischen den Herkunfts- und Zielregion, sind die Triebkräfte für internationale Migrationsströme. (Koser 2007) Die kapitalistisch getriebene Globalisierung hat zu einer enormen Zunahme der internationalen Migration geführt. Transnationale Communities und soziale Netzwerke tragen zu einer Verstetigung von Migrationsströmen bei und entziehen sich weitgehend staatlicher Einflussnahme. Ob Netzwerke tatsächlich „more powerful in shaping population flows than the policies of states“ sind, wie etwa Castels (2010: 359) vermutet, sei dahingestellt. Internationale Migration wird durch ökonomische, soziale und politische Faktoren ausgelöst, verstetigt und gestaltet. Eine Gewichtung der politischen, ökonomischen und Faktoren für die Erklärung internationaler Migration und speziell der irregulären Migration soll hier nicht vorgenommen werden. Die gewählte theoretische Perspektive, welche die staatlichen Politiken in den Fokus der Analyse stellt, folgt einzig dem Postulat Arangos, den Nutzen von theoretischen Ansätzen anhand ihrer „contribution to a better understanding of specific facets, dimensions and processes of migration“ (2010: 98) zu bewerten.

¹⁵ So Hollifield (2008: 189), sich auf Aristide Zolberg beziehend.

Irreguläre Migration ist ein Teilbereich internationaler Migration. Irreguläre Migranten wandern aus den gleichen Gründen wie dies reguläre Migranten tun. (Koser 2006: 48) Die Kategorisierung bestimmter Migrationsprozesse als „irregulär“ ist eine politische Entscheidung. Es sind also staatliche Politiken, die Migration in *flows* und *stocks* irregularisieren – mit weitreichenden Konsequenzen für die beteiligten Migranten, für den Umfang und die Zusammensetzung von Migrationsströmen und für die Aufnahmegesellschaften. Staaten können also die legale Qualität von Migrationströmen durch ihre Politiken bestimmen. Sie haben außerdem die Fähigkeit, die Lebensbedingungen und die Perspektiven der auf ihrem Territorium ansässigen irregulären Migranten zu beeinflussen. Der Einfluss von Migrationspolitiken auf das Entstehen und das Fortbestehen der irregulären Migration ist dagegen begrenzt. (Gosh 1998) Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, den Fokus auf die politische Dimension der irregulären Migration zu lenken. Es sind die staatlichen Politiken, die irreguläre Migration zwar nicht auslösen, ihre Charakteristika aber entscheiden bestimmen. Bei der Formulierung dieser Politiken sind zumindest demokratische Staaten vielfältigen Einflüssen unterworfen. Ideelle, historische und kulturellen Faktoren spielen ebenso eine Rolle wie das Zusammenspiel organisierter Adressen, öffentlicher Meinung und politischen Akteuren. Demokratische Staaten sind durch internationale Rechtsnormen, die in den Verfassungen garantieren Grundrechte und weitere Gesetze bestimmten Begrenzungen unterworfen. (Hollifield 2008: 210-212) Die Analyse der Politikoptionen, die demokratische Staaten gegenüber irregulärer Migration formulieren und umsetzen, steht im Fokus dieser Arbeit.

2.5. Irreguläre Migration und staatliche Politik

Irreguläre Migration konfrontiert Staaten mit einer Reihe von unterschiedlichen Herausforderungen in verschiedenen Politikbereichen. In politischer Hinsicht stellt sie die Souveränität des Staates und die Handlungsfähigkeit der Regierung in Frage. Vielfach werden von Politik und Öffentlichkeit mit irregulärer Migration Risiken wie Terrorismus oder Kriminalität assoziiert, die empirisch nicht haltbar sind, aber etwa für populistische Mobilisierungsstrategien eingesetzt werden können. (Angenendt 2007: 18, 20) Im wirtschaftlichen Bereich kann irreguläre Migration zur Ausweitung des informellen Sektors, zu einer Senkung des Lohnniveaus und zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zu Modernisierungsdefiziten beitragen. Gleichzeitig fördert sie unter bestimmten Bedingungen Wachstum, den sozialen Aufstieg von autochthonen Arbeitskräften und wirkt als Korrektiv

für eine unflexible Arbeitsmarktpolitik. (Angenendt 2007: 21) Unter sozialen Gesichtspunkten birgt irreguläre Migration für die Aufnahmegesellschaft das Risiko der dauerhaften Marginalisierung eines Teils der Wohnbevölkerung, der von Integrationspolitiken nicht erreicht werden kann. Für die Migranten selbst bringt die Irregularität eine Situation der umfassenden Vulnerabilität mit sich und verhindert zumeist dauerhaft jede Form der Integration. (Angenendt 2007: 21-22) Weiterhin stellt irreguläre Migration Staaten häufig vor das Dilemma, zwischen der effizienten Durchsetzung von Kontrollrechten und der Gewährung existentieller Grundrechte abwägen zu müssen – eine Abwägung, die im Übrigen meist zuungunsten der Grundrechte ausfällt. (Koser 2006: 56)

Irreguläre Migration verlangt von dem betreffenden Staat also Problemlösungen in unterschiedlichen Bereichen, darunter staatliche Souveränität und politische Handlungsfähigkeit, informelle Wirtschaft und Arbeitsmarkt, gesellschaftliche Marginalisierung und Vulnerabilität sowie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Dieser hohen Komplexität standen lange Zeit sehr eng gefasste Lösungsansätze gegenüber. Fast alle mit dem Phänomen der irregulären Zuwanderung konfrontierten Staaten formulierten in der Vergangenheit restriktive Politiken, die in erster Linie darauf abzielten, irreguläre Migration zu verhindern und irreguläre Aufenthalte zu beenden, also die staatliche Kontrolle über den Zugang und Aufenthalt wiederherzustellen. Diese Politiken erbrachten jedoch in der Regel nicht die erwünschten Ergebnisse. Im Gegenteil: Die Zunahme irregulärer Migration ist ein säkularer Trend, der sich in allen Industrieländern trotz einer enormen Ausweitung der Kontrollpolitiken zumindest bis in die Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts beobachten ließ. (Düvell 2006; Angenendt 2007; Triandafyllidou 2010)

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass sich die Politikoptionen gegenüber irregulärer Migration in zwei Dimensionen ausdifferenziert haben. Zum einen wurden auf nationaler Ebene weitere Felder identifiziert, in denen die Persistenz irregulärer Migration angepasste Politiken erforderlich machte. Das gilt beispielsweise für Politiken, die dem Faktor Rechnung trugen, dass eine nachhaltige Reduzierung des irregulär aufhältigen Bevölkerungsteils durch Maßnahmen der freiwilligen oder erzwungenen Rückkehr unrealistisch ist. Oder, damit zusammenhängend, für Politiken, die auf eine Abmilderung negativer Folgen für Migranten und Aufnahmegesellschaft abzielen.

Zum anderen hat sich in vielen Zielländern die Erkenntnis durchgesetzt, dass Irreguläre Migration nicht nur mit den Mitteln nationaler Politiken bewältigt werden kann. (Angenendt 2007: 8) Zwar ist auch für diesen Politikbereich „nach wie vor [...] nationalstaatliches Government die entscheidende politische Ebene. Steuerungsprobleme und zunehmende Internationalisierung jedoch sind deutlich ersichtlich.“ (Blum/Schubert 2011: 93) Politiken zur Steuerung irregulärer Migration verlagerten sich auf die supranationale Ebene der EU oder wurden in der internationalen Zusammenarbeit – bilateral zwischen Ziel-, Transit- und Herkunftsstaaten oder zwischen der EU und den Transit- bzw. Herkunftsstaaten – umgesetzt. (Düvell 2011)

Die Zusammenarbeit ist insbesondere auf der Ebene der EU in vielen Bereichen von Bedeutung. Seit dem Amsterdamer Vertrag wird eine Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik angestrebt, die jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Insbesondere in der restriktiven Dimension, also bei der gemeinsamen Kontrolle der Außengrenzen, bei der gemeinsamen Visapolitik und bei der Rückführung irregulärer Migranten, werden gemeinschaftliche Politiken umgesetzt. Die weitgehende Vergemeinschaftung der restriktiven Politiken zur Bekämpfung irregulärer Migration hat bislang kaum eine Entsprechung in der Formulierung gemeinsamer Politiken bezüglich der regulären Einwanderung geführt. Die Kompetenz über die Zuwanderung von Arbeitsmigranten liegt noch immer ausschließlich bei den nationalen Regierungen. (Bendel 2009) Einzig für den Bereich der Asylpolitik gibt es Ansätze der Vergemeinschaftung.

Transit- und Herkunftsstaaten sind ebenfalls immer stärker in die Politik der Kontrolle eingebunden. Einige Politiken, sowohl auf der Ebene der Mitgliedsstaaten also auch der EU, zielen auf eine Verminderung der irregulären Migration durch die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern ab.

2.5.1. Migrationspolitik und irreguläre Migration

Politik gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration ist ein Teilbereich der Migrationspolitik des jeweiligen Staates. Dabei soll mit Birsl (2005) ein erweiterter Begriff von Migrationspolitik zugrunde gelegt werden. Birsl kritisiert die Verengung des Begriffs auf „Migrationssteuerung und –Kontrolle an territorialen Grenzen von Nationalstaaten und an den virtuellen Grenzen des politischen Raums“. (Birsl 2005: 73) Stattdessen handle es sich bei der

Migrationspolitik um ein Feld, das sich „aus Fragmenten verschiedener anderer Politikfelder und politischer Interessen konstituiert.“ (Birsl 2005: 74) Dazu zählten insbesondere Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Außen-, Sicherheits- und Bündnispolitik. Das „weitere Feld der Migrationspolitik“ setze sich gleichsam aus der Schnittmenge von „Motiven“ aus diesen Politikbereiche zusammen, die jeweils über keine genuin migrationspolitische Dimension verfügen. Nur ein kleiner Kern von politischen Inhalten und Entscheidungen bezieht sich demnach direkt auf Migration: Nämlich „Regelungen zur Steuerung und Kontrolle von Wandernden im Zugang und in der Art des Zugangs zum nationalstaatlichen Raum.“ (Birsl 2005: 75) Migrationspolitik in einem weiteren Sinn sei aus diesem Grund weniger als Politikfeld als vielmehr ein „Feld fragmentierter Politik“ zu betrachten. (Birsl 2005: 75) In diesem Feld sind „arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Entscheidungen ebenso prägend [...] wie außen-, sicherheits- und bündnispolitische Intentionen.“ (Birsl 2005: 148)

Diese Konzeption von Migrationspolitik als einem Feld fragmentierter Politik lässt sich auf die Politik gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration ausweiten. Angesichts der Ausdifferenzierung von Politikoptionen, die weit über die Regelungen von Zugang und Aufenthalt hinausgehen, erscheint es nur schwer möglich, ein Politikfeld zu identifizieren, „dessen inhaltliche Dimension ebenso erkennbar ist wie bestimmte Politikinhalte und Problembearbeitungsprozesse sichtbar werden.“ (Birsl 2005: 74) Staaten reagieren auf Prozesse irregulärer Migration nicht nur mit Politiken der Zugangs- und Aufenthaltskontrolle, sondern auch mit Politiken in so unterschiedlichen Bereichen wie Arbeitsmarkt, Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik, Sozialpolitik oder Politik der Mitgliedschaft. Es handelt sich also in der Tat um ein „Feld fragmentierter Politik“. Ein klar eingrenzbares Politikfeld „irreguläre Migration“ existiert nicht.

Die vorliegende Untersuchung setzt die Annahme voraus, dass Strukturen und Entwicklungen von – regulären und irregulären – Migrationsprozessen durch staatliche Politik zumindest in Grenzen gestaltet werden können. (Arango 2010) Diese Annahme gestalterischer Kompetenz von Migrationspolitik steht in Widerspruch zu einem struktur-funktionalen Verständnis von Politik. (Birsl 2005: 141) Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass Migrationspolitik innerhalb eines „Handlungskorridor(s) politischer Praxis“¹⁶ das Migrationssystem des jeweiligen Staates zu beeinflussen vermag. Dieser „Handlungskorridor“, welcher der Regierungspolitik zur Verfügung steht, wird unter anderem

¹⁶ M.G. Schmidt; zit. nach: Birsl 2005: 141.

durch die politische Verfasstheit des Staates, das Machtverhältnis von Regierung und Opposition, die Rolle organisierter Interessen und „die Stärke der Rückwirkung inter- und supranationaler Prozesse“ (Birsl 2005: 154) bestimmt. Der Begriff Migrationssystem findet, ebenfalls nach Birsl (2005: 140-141; 150-151), nicht in einem funktionalistischen oder systemischen Sinne Verwendung, sondern dient „der Beschreibung verschiedener Faktoren und Aspekte, die die Einwanderungssituation und den politischen Umgang mit dieser in den Ländern charakterisieren.“ (Birsl 2005: 141) Dazu zählen unter anderem historische Bindungen, ökonomische und soziale Faktoren, die Migrationsprozesse auslösen, sowie die Chancen der Migranten, an den politischen, sozialen und ökonomischen Institutionen der Aufnahmegesellschaft teilzuhaben. Migrationspolitik und Migrationssystem beeinflussen sich dabei wechselseitig.

Im Fokus dieser Untersuchung steht Politik des spanischen Staates gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration. Dieses Politikfeld ist ein Teil des weiteren Feldes Migrationspolitik, wie dieses charakterisiert es sich durch eine weitreichende Fragmentierung. Ausgehend von einem engen Verständnis von *policy* steht dabei das Agieren der „Träger öffentlicher Politiken“ (Schneider/Janning 2006: 17) im Zentrum der Analyse. „Policy Analysis is finding out what governments do, why they do, and what difference it makes.“¹⁷ Dies umfasst in erster Linie die nationalstaatliche Regierung und die ihr untergeordneten Verwaltungen und Agenturen. In bestimmten Fällen muss auch das Handeln der Regierungen auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften berücksichtigt werden. Weitere Akteure, etwa oppositionelle politische Parteien Interessenverbände oder Organisationen der Zivilgesellschaft, werden im jeweiligen Kontext in die Analyse einbezogen.

Wie weiter oben schon ausgeführt, werden Migrationspolitiken und damit auch Politiken gegenüber irregulärer Migration nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene formuliert und umgesetzt. Die europäische Ebene hat hierbei sukzessive an Bedeutung gewonnen. Spätestens mit dem Amsterdamer Vertrag, mit dem das Schengensystem in die europäischen Verträge überführt und das Ziel einer Vergemeinschaftung der europäischen Migrations- und Asylpolitik festgeschrieben wurde, wird ein Teil der Politiken dieses Politikfelds auf der europäischen Ebene beschlossen und umgesetzt. Zwar ist die im Vertrag von Amsterdam beschlossene und durch die sogenannte Tampere-Agenda von 1999 konkretisierte Vergemeinschaftung der gesamten Migrations- und Asylpolitik bislang an der Weigerung

¹⁷ Dye 1972: 2; zit. nach: Schneider/Janning 2006: 16-17.

verschiedener Staaten, nationale Kompetenzen in diesem Bereich aufzugeben, weitgehend gescheitert. (Bendel 2008, 2009, 2009a) In vielen Teilbereichen wurden in den Jahren nach Amsterdam jedoch wichtige Fortschritte erreicht. (Angenendt 2008) Dies gilt insbesondere für Maßnahmen gegen irreguläre Migration. Die „Bekämpfung illegaler Einwanderung“ nimmt spätestens seit dem Europäischen Rat von Sevilla (2002) einen zentralen Platz auf der EU-Agenda ein. (Europäischer Rat 2002) In der Folgezeit wurde in Bereichen wie der Kontrolle der Außengrenzen, der Visapolitik oder der Rückführungspolitik eine weitgehende Vergemeinschaftung der Politik erreicht. Auch bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und bei Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung gibt es mittlerweile europäische Regelungen.

Bezüglich Politiken der Kontrolle irregulärer Migrationsprozesse gibt es also durchaus supranationale Ansätze, welche den Handlungskorridor nationalstaatlicher Politiken beeinflussen. (Birsl 2005: 58) Bevor die Politiken gegenüber irregulärer Migration auf nationalstaatlicher Ebene untersucht werden können, muss also eine Analyse der relevanten Politiken auf der europäischen Ebene erfolgen. Auf dieser Grundlage ist dann eine Einschätzung möglich, inwieweit die europäische Ebene den Rahmen für die Formulierung nationaler Politiken bestimmt und in welchem Maße europäische Politiken zur Gestaltung des Migrationsgeschehens auf der Ebene des Nationalstaates beigetragen haben.

Politik gegenüber irregulärer Migration ist ein hochgradig fragmentiertes Feld, das in zahlreiche weitere Politikfelder hineinreicht. Die Analyse der verschiedenen Politikoptionen gegenüber Prozessen irregulärer Migration sollte aus diesem Grund sinnvollerweise anhand der intendierten Ergebnisse organisiert werden. Çinar et al. (2000: 22) ordnen ihre „Policy Approaches to Presence of Illegally Resident Migrants“ unter drei Zielvorgaben: „Prevention and control“, „Rectification, Remedy“ und „Undoing“. Die Politikoptionen, die zur Erreichung dieser Ziele formuliert werden, betreffen unterschiedliche Politikfelder, die von Arbeitsmarktpolitik über Sozialpolitik bis zur Entwicklungspolitik reichen.

Diese an sich sinnvolle Unterscheidung wird in der vorliegenden Untersuchung erweitert. Die empirischen Erkenntnisse über die vielfache Beschränktheit der Wirkungsweise restriktiver Politiken gegenüber irregulärer Migration bei Einreise und Aufenthalt haben dazu geführt, dass sich die Politikoptionen weiter ausdifferenziert haben. Irreguläre Migration in *flows* und *stocks* hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer sozialen Realität in nahezu

allen Industriestaaten entwickelt. Daran haben restriktive Politiken auf nationaler Ebene ebenso, wie im europäischen Fall, auf der supranationalen Ebene der EU wenig verändert. (Düvell 2006; Triandafyllidou 2010) Gleichzeitig hat sich eine internationale Debatte über die Rechte irregulärer Migranten, angestoßen etwa durch die Migrant Workers Convention der UN, aber auch durch die advocacy-Arbeit von internationalen NGOs wie PICUM¹⁸, etabliert, die Staaten immer stärker mit der Herausforderung konfrontiert, auch irregulären Migranten Zugang zu bestimmten Rechten zu gewähren. (Oberndörfer 2001; Bogusz et al. 2004; Bielefeldt 2006) Für viele Aufnahmeländer ergibt sich aus diesen Entwicklungen die Notwendigkeit, Politiken zu konzipieren, die die Folgen einer dauerhaften Anwesenheit einer größeren Community irregulärer Migranten für die Aufnahmegesellschaft und die Migranten gestalten. Eng damit verbunden können Politiken nachgefragt werden, welche die Gewährung von gewissen Grundrechten für Migranten sicherstellen, sei es aus der politischen Überzeugung vom Supremat der Menschenrechte oder aber aus „empirisch funktionalen Gründen“ heraus. (Bommes 2006: 112)

Die Erfahrung des relativen Scheiterns eines restriktiven Politikansatzes hat weiterhin dazu geführt, dass auf nationalstaatlicher und auch auf europäischer Ebene Politiken formuliert wurden, die auf eine Vermeidung irregulärer Migration durch die Beeinflussung der sie auslösenden Faktoren abzielen. Nun sind die Faktoren für jede Form internationaler Migration „Legion“ (Arango 2010: 111) und je nach theoretischer Perspektive auf unterschiedlichen Ebenen, in unterschiedlichen Bereichen und auf unterschiedlichen Seiten des Migrationsprozesses zu suchen. In der praktischen Politik scheint sich jedoch ein Einvernehmen darüber herausgebildet zu haben, dass eine Verbesserung der ökonomischen und politischen Situation in den Herkunftsländern durch Entwicklungszusammenarbeit, die Schaffung regulärer Möglichkeiten der Arbeitsmigration sowie die Verminderung der bedeutsamsten Anreize, insbesondere durch Maßnahmen gegen den informellen Sektor, wirkungsvolle Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration sein können. Der Gesamtansatz Migration der EU von 2005, gleichsam Synthese der Differenzierung der Politikoptionen auf der europäischen Ebene, ist – einmal unabhängig von seiner praktischen Relevanz für die Politik der EU – ein Beleg für diese Annahme. (Angenendt 2008)

Neben die restriktiven Politikoptionen, die auf eine Wiederherstellung der Kontrolle über Einreise und Aufenthalt abzielen, sind also weitere Optionen getreten, mit denen Staaten auf

¹⁸ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. (Vgl. www.picum.org; 19.12.2011)

das Phänomen irreguläre Migration reagieren. Dazu gehören Ansätze, die eine Vermeidung weiterer irregulärer Migration zum Ziel haben, solche die auf eine Abmilderung negativer Folgen durch einen pragmatischen Umgang mit dem Phänomen abzielen und schließlich solche, deren Motiv in der Verwirklichung grundlegender Rechte für Irreguläre liegt.

2.5.2. Fallstudie Spanien

Spanien ist das Land in der Europäischen Union, das in den letzten zwei Jahrzehnten die wohl dramatischste Entwicklung des Migrationsgeschehens erfahren hat. Das ehemalige Auswanderungsland verwandelte sich innerhalb weniger Jahre in ein wichtiges Zielland für internationale Migration und verzeichnete dabei bis zum Einsetzen der Wirtschaftskrise 2008 die höchsten Zuwachsraten in der ganzen EU. (Kreienbrink 2004; 2008) Entsprechend dem von King/Ribas-Mateos (2010) beschriebenen südeuropäischen Migrationsmodell vollzog sich der größte Anteil der Migration nach Spanien irregulär. Die meisten der in Spanien lebenden Migranten können auf mindestens eine Phase der Irregularität in ihrer jeweiligen Migrationsbiographie zurückblicken. Irregularität war die Regel, nicht die Ausnahme. (Enríquez-González 2010) Ein weiteres charakteristisches Element des spanischen Migrationsgeschehens war das weitgehende Fehlen einer an die Bedingungen massenhafter Arbeitsmigration angepassten Migrationspolitik. Politiken zur Steuerung der meist irregulären Zuwanderung wurden gleichsam im laufenden Prozess formuliert, implementiert und nach Überprüfung oftmals verworfen. Der Prozess der Formulierung, Implementierung und Evaluierung von Migrationspolitiken war so lange Zeit von der ungeheuren Dynamik des Zuwanderungsgeschehens geprägt. Das Verhältnis von policy-making und realem Migrationsgeschehen erinnerte dabei vielfach an die Fabel von Hase und Igel. Unter dem Eindruck einer massenhaften irregulären Zuwanderung von Arbeitsmigranten – anfangs vor allem aus Marokko, um die Jahrtausendwende dann verstärkt aus Lateinamerika, Osteuropa und dem subsaharischen Afrika, formulierten die spanischen Regierungen, meist in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern und weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen, eine ganze Reihe von Politiken, die das Phänomen irregulärer Migration in den unterschiedlichsten Feldern beeinflussen sollten. Vor diesem Hintergrund eignet sich das spanische policy-making der letzten eineinhalb Jahrzehnte in besonderem Maße, verschiedene Politikoptionen gegenüber der irregulären Migration zu identifizieren, zu analysieren und in ihre Ziele und Ergebnisse miteinander in Bezug zu setzen.

2.6. Irreguläre Migration – Historische Dimension

Das Konzept der irregulären Migration setzt die Existenz des modernen Nationalstaats und von Zuwanderungspolitiken voraus. Erst die Unterscheidung zwischen dem Angehörigen des Nationalstaats und dem Fremden, zwischen Inländer und Ausländer, die Festlegung von Normen und Regeln, nach denen Zutritt zum und Aufenthalt im Staatsgebiet für Fremde organisiert werden, und die Idee, den Zugang von Fremden zu beschränken, bilden die Voraussetzungen, unter denen von irregulärer Migration die Rede sein kann.

Dementsprechend handelt es sich bei dem Konzept der irregulären Migration um ein modernes Konzept, das im 20. Jahrhundert auftaucht und seine politische Relevanz erst mit der säkularen Verfestigung restriktiver Migrationspolitiken in den Industrieländern seit dem Anwerbestopp von 1973 erfährt. Irreguläre Migration ist also ein „rather new, late-modern feature.“ (Düvell 2006: 21)

Bis zum Ende des 19. Jahrhundert war Migration innerhalb und zwischen Staaten ein weitgehend unregulierter Prozess, eingeschränkt höchstes durch bestimmte Zugangsbeschränkungen zu Städten oder eine Feudalgesetzgebung, die die Abhängigen an die Scholle band. (Düvell 2006: 21-23) Das änderte sich erst, als grenzüberschreitende Migration, insbesondere die in die *neue Welt*, für die Massen des alten Kontinents zu einer Option wurde, sich den bedrückenden ökonomischen oder politischen Verhältnissen ihrer Heimatländer zu entziehen. Folgerichtig waren es die Herkunftsländer und nicht die Zielländer, die die ersten Migrationsrestriktionen erließen. (Sciortino 2004: 24) Beispielsweise versuchte Preußen in den ersten Dekaden des 19. Jahrhunderts Auswanderung mit unterschiedlichen Mittel zu verhindern. Die Frankfurter Nationalversammlung beschloss 1849 auch das Recht auf Emigration. (Karakayali 2008: 54)

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte die massive Migration aus den Armutsregionen des alten Kontinents ein – etwa aus Süditalien, dem spanischen Norden, dem Nordosten Deutschlands oder aus Irland. (Bade 2000; Werz/Nuthmann 2004) Viele Regierungen betrachtete die massenhafte Migration ihrer Bürger mit Unbehagen – und versuchten, etwa in Italien, durch umfangreiche Regelungen und Vorschriften Migration einzuschränken. (Sciortino 2004: 25) Gleichzeitig gingen auch die Aufnahmeländer dazu über, die Zuwanderung zu begrenzen. So erließen etwa die USA 1882 den Chinese Exclusion Act. Dieses Gesetz richtete sich, ebenso wie ähnliche Erlasse aus dieser Zeit, jedoch nicht

gegen Zuwanderung im Allgemeinen sondern gegen eine bestimmte ethnische Gruppe. (Düvell 2006: 22) Gegen Ende des Jahrhunderts wurden in vielen Ländern Gesetze zur Unterscheidung von In- und Ausländern und Regeln für den Aufenthalt von Migranten erlassen und durchgesetzt. Damit waren die Voraussetzungen für das Entstehen von irregulärer Migration prinzipiell gegeben, auch wenn dieser Begriff noch nicht verwendet wurde. Stattdessen war um die Jahrhundertwende von „undesired aliens“ oder von „unwanted migration“ (Düvell 2006: 239) die Rede.

Es waren die Veränderungen nach dem ersten Weltkrieg, die das Konzept der irregulären Migration nachhaltig beförderten. Der Zusammenbruch der multiethnischen Reiche und die Neuordnung Europas führten zur endgültigen Etablierung des modernen Nationalstaates. In den damit einhergehenden nation-building-Prozessen wurden Grenzen festgelegt und im Zuge der Konstruktion der Nation als vermeintlich homogener Einheit Kriterien der Zugehörigkeit definiert. (Anderson 1996; Hobsbawm 1998) Die ethnisch definierte Zugehörigkeit zur Staatsnation verhalf einem exklusiven Staatsbürgerschaftsmodell zum Durchbruch und produzierte massenhaft ethnische Minderheiten und Staatenlose. Insbesondere jüdische Bevölkerungsgruppen waren von der Staatenlosigkeit betroffen, hatten vielfach keinen oder nur einen prekären Status und waren meist nur geduldet: „This concept has been analysed as the predecessor of the late twentieth century’s ‚illegal immigrants‘“. (Düvell 2006: 23) Die erste systematische Anwendung erfuhr der Begriff der illegalen Migration dann auch auf jüdische Einwanderer im britischen Mandatsgebiet. (Düvell 2006: 23)

In der wirtschaftlichen Boom-Phase seit den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts erlebte die Länder Europas eine massive Zunahme der Migration. Das auf bilateralen Abkommen über temporäre Arbeitsmigration beruhende Gastarbeitersystem führte zu enormen Migrationsströmen aus den Ländern Süd- und später auch Südosteuropas in die Industriestaaten des Nordens. (Herbert 2003) Gleichzeitig setzte im Zuge der Dekolonialisierung eine verstärkte postkoloniale Migration ein, die zum zweiten großen Migrationsystem der Nachkriegszeit wurde. (Sciortino 2004)

Beide Migrationsysteme brachten auch eine Zunahme an irregulärer Migration mit sich. Sie vollzog sich meist parallel zu den regulären Migrationsströmen und wurde unter den Bedingungen enormer Wachstumsraten und dementsprechend hoher Nachfrage nach

Arbeitskräften schnell absorbiert. Irregularität bezog sich dabei lediglich auf die Einreise – einmal im Land, konnten irreguläre Migranten ihren Status meist problemlos regularisieren, insbesondere dann, wenn sie einen Arbeitsvertrag nachweisen konnten. Bis zu Beginn der siebziger Jahre galt dies für die wichtigsten Zielländer, darunter Deutschland, die Niederlande, Frankreich und Großbritannien. (Düvell 2006: 24; Sciortino 2004: 26; Heckmann/Schnapper 2003; Gosh 1998) Auch Migranten, die ihre Situation nicht regularisierten, wurden vielfach geduldet, entweder aus politischen Gründen, wie etwa spanische Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, und/oder aus ökonomischen Überlegungen heraus. (Karakayali 2008: 97; Sanz Díaz 2010) Insgesamt spielte irreguläre Migration in dieser Phase nur eine untergeordnete Rolle und wurde als meist als transitorisches Phänomen auf dem regulären Migrationsweg betrachtet. (Sciortino 2004: 26)

In den knapp zwei Jahrzehnten nach den ersten bilateralen Anwerbeabkommen zwischen den Industriestaaten Nordwesteuropas und den Anwerbeländern des europäischen Südens – die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete den ersten Vertrag 1956 mit Italien (Herbert 2003) – kamen Millionen von Arbeitsmigranten in den Norden. Was als temporäre Arbeitsmigration geplant war – ein Konzept, das sich im Begriff des *Gastarbeiters* widerspiegelt – wurde in allen Ländern zum Grundstock einer dauerhaften Zuwanderung, nicht nur von Arbeitskräften, sondern auch von deren Familien. Im Kielwasser dieser Zuwanderung vollzog sich auch eine irreguläre Migration, die sich jedoch aus den gleichen Herkunftsregionen rekrutierte und von den gleichen Triebkräften bewegt wurde. Lediglich die Einreise unterschied sich von der im bilateralen Anwerbesystem geregelten – in der Regel ohne weitere Konsequenzen für die Migranten, die, einmal im Land, ihren Status schnell regularisieren konnten. Dieser Prozess, der die befristete Arbeitsmigration in eine dauerhafte Zuwanderung verwandelte, war schon vor dem Anwerbestopp in vollem Gange und wurde durch diesen nur noch dynamisiert. Auch wenn die Politik und die Gesellschaften der Aufnahmeländer vielfach noch lange Zeit brauchten – im Falle Deutschlands bis ins nächste Jahrhundert hinein – um diese neue Qualität als Einwanderungsländer wahr- bzw. anzunehmen, wurden die Wurzeln für das heutige europäische Migrationssystem bereits in dieser Zeit gelegt. (Sciortino 2004: 26)

In den Jahren 1973 und 1974 verfügten alle Industrieländer einen Anwerbestopp und begangen damit, restriktive Politiken gegenüber Migration zu entwerfen und zu implementieren. Damit setzte eine neue Ausrichtung der Migrationspolitik in Europa ein, die

zumindest in ihren Grundzügen bis heute vorherrschend ist. Migration galt fortan als unerwünscht und wurde bekämpft. Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sollte nicht mehr stattfinden – erst in den letzten Jahren wurde dieses Credo in einigen Ländern relativiert bzw. mit zeitlichen (etwa Saisonarbeit) und qualitativen (etwa hoch qualifizierte Migranten) Ausnahmen versehen. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass seit diesem Zeitpunkt eine reguläre Zuwanderung außerhalb des Familiennachzugs nur noch in Ausnahmefällen möglich ist. Dies führte in den Folgejahren in vielen Ländern zu einem drastischen Anstieg der Asylmigration und zu einem verstärkten Auftreten von irregulärer Migration. (Düvell 2006)

Verhängt wurden der Anwerbestopp und damit einhergehend weitere restriktive Migrationspolitiken vor dem Hintergrund des Ölpreisschocks und der daraus resultierenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise. Oftmals wird ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Konjunktureinbruch und der Verhängung des Anwerbestopps konstatiert. Es gibt jedoch erhebliche Zweifel, ob dieser Begründungszusammenhang nicht kurz greift. Für Sciortino (2004: 27) etwa steht eine angemessene Erklärung für dieses Phänomen nach wie vor aus. Vieles scheint dafür zu sprechen, dass sich in diesen Jahren in den westeuropäischen Gesellschaften ein genereller Wandel in der Wahrnehmung von Migration vollzog. Was bis zu diesem Zeitpunkt als pragmatische Antwort auf arbeitsmarktbasierte Probleme angesehen wurde und bei genauerer Betrachtung noch im Sinne einer sozialen Unterschichtung als notwendige Voraussetzung für den beruflichen und sozialen Aufstieg autochthoner Arbeitskräfte galt, wurde nun mehr und mehr als eine Bedrohung wahrgenommen. Dabei vollzog sich die Identifikation von Migration als Bedrohung analog zu den unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen, die mit Migration in Berührung kamen. Migranten wurde als Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt bzw. als Gefahr für die Lohnstabilität gesehen. Unter ökonomische Vorzeichen konnte Migration jetzt als negativ interpretiert werden, da sie sich nachteilig auf die Entwicklung der Produktivität auswirkte. Politische Akteure entdeckten die kulturelle Homogenität der nationalen Gesellschaften, die durch Zuwanderung in Frage gestellt würde, Kommunalpolitiker sahen Zuwanderer-Gettos in den Innenstädten entstehen. (Herbert 2003)

Diese Wandlung in der Perzeption von Migration bildete den Kontext, in dem sich der Wechsel von den Anwerbepolitiken der vorhergegangenen Dekaden zu den restriktiven Migrationspolitiken, wie sie ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts fast überall in Westeuropa implementiert wurden, vollzog. Neue Migration sollte

verhindert werden, die im Land lebenden Migranten wurden in Ländern, beispielsweise in Deutschland, als Problem wahrgenommen und Maßnahmen zur Rückkehrförderung beschlossen. (Herbert 2003) Eine reguläre Zuwanderung in den Arbeitsmarkt war nicht mehr vorgesehen. Migration konnte nunmehr lediglich in solchen Rahmenbedingungen stattfinden, die durch nationale Verfassungen oder internationale Verpflichtungen vorgegeben waren. Beispiele hierfür sind der Familiennachzug, die Einwanderung von sogenannten Spätaussiedlern in die Bundesrepublik Deutschland oder die Flucht- und Asylmigration. (Brubaker 2003; Joppke/Morawska 2003; Heckmann/Schnapper 2003)

Diese restriktiven Migrationspolitiken, die in unterschiedlicher Radikalität in allen europäischen Industriestaaten an die Stelle der alten Anwerberegime getreten waren, bildeten gleichsam die Voraussetzungen für das Entstehen von irregulärer Migration in Europa. (Sciortino 2004: 28) Das Migrationsystem, das sich durch die Gastarbeiteranwerbung etabliert hatte, hörte durch den Implementierung dieser restriktiven Politiken nicht auf zu existieren, schließlich hatten viele migrationsfördernde Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern weiterhin Bestand. Viele Migranten reisten fortan eben irregulär ein. Wenige kehrten zurück, da die Wende in der Migrationspolitiken als langfristig interpretiert wurde und es deshalb attraktiver erschien, auch unter schlechteren Bedingungen zu bleiben, da eine spätere Wiedereinreise womöglich ungleich schwieriger sein würde. Insgesamt lässt sich für diese Zeit unmittelbar nach der Implementierung der restriktiven Migrationspolitiken festhalten, dass es sich bei der daraufhin einsetzenden irregulären Migration um ein relativ begrenztes Phänomen handelte, das sich im Kontext der bestehenden Migration entwickelte. Die neue irreguläre Migration unterschied sich kaum von den regulären Migranten-Communities und kann daher als eine „irregular sequel“ der schon etablierten Migrationsketten bezeichnet werden. (Sciortino 2004: 28)

Dementsprechend wenig Beachtung fand das Phänomen der irregulären Migration bis weit in die achtziger Jahre hinein. Die migrationspolitische Aufmerksamkeit galt in dieser Phase in den meisten Ländern Westeuropas zum einen den wachsenden regulären Migrantenbevölkerungen. Fast nirgends hatte der Anwerbestopp nämlich zum Rückgang der Ausländerzahlen geführt – im Gegenteil: Viele Zuwanderer fühlten sich gerade durch den Politikwechsel bestärkt, ihren Aufenthalt zu verstetigen und holten ihre Familien nach. Ein stetiger Zuwachs der Migrantenbevölkerung war die Folge; jetzt allerdings in einer veränderten demografischen Zusammensetzung: Durch den Familiennachzug erhöhte sich der

Anteil von Frauen und Kindern, die Beschäftigungsquote ging zurück, die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen nahm dagegen zu. Politiken der Rückkehrförderung zeigten nur geringe Ergebnisse oder führten bestenfalls zu einem „Mitnahmeeffekt“ bei Migranten, die ohnehin eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer projiziert hatten. (Herbert 2003: 255) Zum anderen rückte, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, eine weitere Form der Migration in den Focus der öffentlichen Wahrnehmung: die Asylmigration. Über den gesamten Zeitraum der achtziger Jahre hinweg lässt sich eine relativ stetig zunehmende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen beobachten. Migrationspolitische Debatten wurden um die Ausländerbevölkerungen, die ihre Ursprünge im Gastarbeitersystem hatten, und um das Phänomen der Fluchtmigration geführt. Irreguläre Migration wurde dagegen nicht als ein relevantes Problem identifiziert. Irreguläre Migranten konnten in vielen europäischen Staaten mit beachtlichen Freiräumen rechnen. (Sciortino 2004: 28)

Auch in dieser Phase war es eine generelle Verschärfung der Migrationsrestriktionen, die zu einer Dynamisierung irregulärer Migrationsprozesse führte. Ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre führten nach und nach alle OECD-Staaten Visumsregelungen ein und weiteten die Liste der Länder, deren Bürgern bei der Einreise ein Visum abverlangt wurde, sukzessive aus. (Düvell 2006: 225) Dieser Prozess ging mit der Etablierung des Schengen-Systems einher. Neben der zunehmend generalisierten Visumpflicht sorgten Maßnahmen wie eine Verstärkung der Grenzkontrolle, der Einsatz moderner Technologien bei der Grenzüberwachung, erste Schritte zur Externalisierung der Grenzkontrolle sowie weitere legislative und administrative Maßnahmen zum Entstehen eines Grenzregimes, das unerwünschte Migration abwehren sollte. (Sciortino 2004: 28) Dieses Grenzregime war in erster Linie gegen Asylsuchende gerichtet (und trug erheblich zu einer Verminderung der Fluchtmigration bei), hatte aber Konsequenzen für alle Migranten, die nach Europa einreisen wollten. Parallel dazu wurden in vielen Staaten Gesetze erlassen, die irreguläre Einreise, Aufenthalt oder Beschäftigung als Vergehen definierten und mit administrativen oder strafrechtlichen Konsequenzen bewehrten. (Düvell 2006: 25)

Mit einer Politik, die eine reguläre dauerhafte Arbeitsmigration in die Staaten Europas weitgehend ausschließt, der systematischen Errichtung und Erweiterung eines europäischen Grenzregimes, das unerwünschte Migration idealerweise schon vor Erreichen der Grenze aufhalten soll, sowie der Schaffung von juristischen und administrativen Kategorien, die irreguläre Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung zu Delikten erklärten, wurden schon zu

Beginn der neunziger Jahre die Voraussetzungen dafür geschaffen, Migrationsprozesse immer stärker in die Sphäre der Illegalität zu drängen. Eine besondere Qualität hat diese Politik der Abschottung und der Illegalisierung für Asylsuchende und Flüchtlinge. Obwohl nationale Asylgesetze und internationale Verträge, wie die Genfer Flüchtlingskonvention, nach wie vor Gültigkeit haben und die aus ihnen resultierenden Schutzrechte eine der wenigen Möglichkeiten des regulären Aufenthalts konstituieren, wurde es für Verfolgte immer schwieriger, ihre Rechte geltend zu machen. Durch die Exterritorialisierung der Grenzkontrollen wurde und wird ihnen oftmals schon der Zugang zu den europäischen Staaten verwehrt. (Marshall 2006: 8) Auch diese Gruppe sah sich so vielfach in die Irregularität gezwungen, eine Entwicklung, die von Organisationen wie dem UNHCR immer wieder scharf kritisiert wurde. Der UNHCR und andere Menschenrechtsorganisationen sehen damit auch internationale Abkommen, insbesondere das Non-Refoulment-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention, verletzt. (Bendel 2008: 17; Pelzer 2011)

In der sich ökonomisch und politisch immer stärker integrierenden Staatenwelt Europas blieben die migrationsfördernden Pull-Faktoren, etwa eine spezifische Nachfragestruktur auf dem Arbeitsmarkt, erhalten oder weiten sich noch aus. Gleichzeitig verwandelten sich ehemalige Herkunftsländer wie Spanien, Italien oder Portugal in attraktive Zielländer für Migration und trugen so dazu bei, die Anziehungskraft Europas für Migration insgesamt zu erhöhen. Umgekehrt hatten auch in vielen Regionen, die geografisch an das prosperierende Europa grenzten oder die über historische oder kulturelle Bindungen zu europäischen Ländern verfügten, die Strukturen und Verhältnisse Bestand, die Migration im Sinne von Push-Faktoren beeinflussen. Mit dem Fall des eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten war zudem eine ganze Weltregion hinzugekommen, die in den Jahrzehnten zuvor nur eine sehr begrenzte Rolle in den europäischen Migrationssystemen gespielt hatte. Durch das Zusammenwirken der verschiedenen Push-Faktoren in den Herkunftsländern und den Pull-Faktoren in der europäischen Zielregion konstituierte sich ein Kraftfeld, das enorme Migrationsströme auslöste. Dieser Dynamik standen (und stehen) die mehrheitlich restriktiven Migrationspolitiken der Europäischen Union und ihre Mitgliedsstaaten gegenüber. Der Strom von Migranten, angetrieben von den Strukturen und Verhältnissen in den Herkunftsregionen und den Beschäftigungs- und Lebenschancen in der Zielregion Europa, traf auf das Grenz- und Migrationsregime der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, das eine reguläre Arbeitsmigration nur in Ausnahmefällen vorsah und die Einreise von Angehörigen von Staaten außerhalb der OECD-Welt streng reglementierte.

Diese Konstellation war dafür verantwortlich, dass sich mit Beginn der neunziger Jahre die irreguläre Migration nach Europa in ein säkulares Phänomen verwandelte, das schließlich zum bestimmenden Faktor des Migrationsgeschehens an der Wende zum neuen Jahrtausend wurde. (Düvell 2006)

Diese neue, massenhaft irreguläre Zuwanderung unterscheidet sich in ihren Charakteristika erheblich von der irregulären Migration, wie sie nach dem Anwerbestopp Mitte der siebziger Jahre entstanden war. Folgten damals irreguläre Migranten noch den in den Systemen der Gastarbeitermigration entstandenen Verbindungen und Netzwerken, stellt die neuartige irreguläre Zuwanderung ein sehr viel komplexeres Phänomen dar. Irreguläre Migranten kommen nun aus allen Teilen der Welt. Geografische Nähe zur Zielregion ist kein notwendiges Kriterium für die Migrationsentscheidung mehr. (Angenendt 2007; Koser 2006) Zwar stammt noch immer ein großer Teil der irregulären Migranten in Europa aus benachbarten Regionen und bewegt sich in Migrationsystemen, deren Ursprung in der Anwerbephase oder in der Asylmigration der achtziger Jahre liegt. Inzwischen haben sich aber auch andere Migrationsysteme herausgebildet, die etwa auf kolonialen Bindungen basieren, beispielsweise zwischen Portugal und dem lusophonen Afrika oder Spanien und Lateinamerika. (Düvell 2006: 15; Sciortino 2004) Migranten nehmen teilweise immer weitere und gefährlichere Reisen auf sich, um die immer effizienter werdenden Grenzkontrollsysteme zu umgehen und in ihr Zielland einreisen zu können. Die Verlagerung der Hauptrouten für maghrebinische und subsaharische Migranten nach Spanien illustriert diesen Trend: War bis zur Jahrtausendwende noch die Meerenge von Gibraltar die wichtigste Strecke für die irreguläre Einreise, nahmen Migranten aus diesen Regionen in der Folge mehrheitlich die längere und ungleich riskantere Reise von Westafrika über den offenen Atlantik auf die Kanarischen Inseln in Kauf. (Kiza 2008)

Mit der Perfektionierung des Grenzregimes hat sich auch die Bedeutung von professioneller Hilfe bei der irregulären Einreise erhöht. Schleuserkriminalität und Menschenschmuggel sind zu wichtigen informellen Geschäftsfeldern geworden. (Gosh 1998) Ein besonders gravierendes Problem stellt in diesem Zusammenhang der Menschenhandel dar, von dem insbesondere Frauen und Mädchen betroffen sind. (Bertone 2011) Auch wenn Menschenhandel gerade in Verlautbarungen der EU oftmals im gleichen Atemzug mit Menschenschmuggel genannt wird, ist eine klare konzeptionelle Unterscheidung wichtig: „Migrant-Smugling“ stellt eine illegale Hilfeleistung bei der Überwindung von

Einreisrestriktionen dar, die in der Regel freiwillig in Anspruch genommen wird. Zwar kann es auch hier für die Migranten zu negativen Konsequenzen wie Verschuldung oder Gefahren für Leben und Gesundheit kommen. Trotzdem ist diese Kategorie von Delikt nicht vergleichbar mit dem „Human-trafficking“, wo die Migranten Opfer von schweren Verbrechen gegen ihr Recht auf Selbstbestimmung werden. (Koser 2006: 52)

Die enorme politische und mediale Aufmerksamkeit, die beide Formen kriminellen Handelns oder auch die irreguläre Einreise über den Seeweg erfahren, lenkt jedoch von einem weiteren Charakteristikum der irregulären Migration in Europa ab. Die große Mehrheit der Einreisen erfolgt legal, etwa mit einem Touristen-Visum. Erst wenn der betroffene Migrant nach Ablauf der genehmigten Aufenthaltsdauer nicht ausreist, wird er als „overstayer“ irregulär. (Angenendt 2008: 14)

Irreguläre Migration in Europa hat sich also von einer Form der Zuwanderung, die sich nach den Anwerbestoppolitiken in den vorhandenen Systemen der Gastarbeitermigration fortgesetzt hat, bezüglich ihrer Herkunftsregionen und bezüglich ihrer Verlaufsformen erheblich diversifiziert. „Europe’s irregular immigrant population is extremely diverse: in fact, irregular immigrants seem originate from any part of the world.“ (Düvell 2006: 20)

Mit der Entwicklung von irregulärer Migration zu einem Massenphänomen setzte auch eine Veränderung in der politischen Wahrnehmung ein. Irreguläre Zuwanderung in die Länder der Europäischen Gemeinschaft bzw., nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993, der Europäischen Union, rückte ins Zentrum der migrationspolitischen Debatten und des migrationspolitischen policy-making sowohl auf der Ebene vieler Mitgliedsstaaten wie auch auf der Ebene der EU. Dieser Entwicklung wurde auch dadurch befördert, dass die Debatte um die Asylmigration zu Beginn der neunziger Jahre in den meisten Ländern zu einer Reihe von Gesetzes- und Politikänderungen geführt hatte, die die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für Asylmigration entscheidend verschärften. Als bestes Beispiel mag hier das wiedervereinte Deutschland dienen, wo auf der Grundlage des sogenannten „Asylkompromisses“ zwischen der christdemokratisch-liberalen Regierungskoalition und der oppositionellen SPD der Asylrechtsparagraf des Grundgesetzes so reformiert wurde, dass eine Inanspruchnahme dieses Rechts erheblich erschwert wurde. (Herbert 2003) Zahlreiche asylpolitische Nichtregierungsorganisationen kritisierten diese Reform als eine „de facto Abschaffung“ des Grundrechts auf Asyl. (Pieper 2011) Die Reform

des Asylgesetzes hatte jedenfalls zur Folge, dass die Zahl der Asylbewerber in den Folgejahren erheblich zurückging. Ähnliche restriktive Regelungen finden sich in den meisten europäischen Ländern, in denen die Asylmigration eine gewisse Bedeutung erlangt hatte. Gleichzeitig wurde durch diese Entwicklung die irreguläre Migration verstärkt – für viele Flüchtlinge erwies sich die irreguläre Einreise und oftmals auch der irreguläre Aufenthalt als einzige Alternative zu einer Rückkehr in den Heimatstaat und damit in die Umstände, vor denen sie die Flucht nach Europa angetreten hatten.

Mit dem durch diese restriktiven Politiken ausgelösten Rückgang der Flucht- und Asylmigration richtete sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf den neuen säkularen Trend des Zuwanderungsgeschehens: den der irregulären Migration. In vielen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erlangten irreguläre Migranten eine gewisse Sichtbarkeit. Manchmal sorgte dafür die Berichterstattung in den Medien über die oftmals lebensgefährlichen Umstände der irregulären Einreise – etwa im Falle der Migranten aus Marokko, die die Meerenge von Gibraltar in kleinen Fischerbooten zu überwinden versuchten, um so spanisches und damit europäisches Territorium zu erreichen. In anderen Fällen waren es Protestaktionen der irregulären Migranten selbst, wie etwa die Kirchenbesetzungen 1996 in Paris in Reaktion auf die Verschärfung der Migrationsgesetzgebung (*Loi Pasqua*), die diese Form der Migration ins Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit brachten. (Schnapper et al. 2003) In dieser Phase etablierten sich auch unterschiedliche Bezeichnungen für Irreguläre, etwa 1992 „Clandestini“ in Italien, „sans papiers“ ab Mitte des Jahrzehnts in Frankreich oder mit dem Begriff „sin papeles“ das spanische Äquivalent kurze Zeit später. (Düvell 2006: 27) Verschiedene Mitgliedsstaaten begannen damit, Politiken zur Bekämpfung von irregulärer Migration zu entwickeln oder verschärften schon bestehende Regelungen. Mit dem Wegfall der europäischen Binnengrenzen im Rahmen des Schengener Abkommens verlagerten sich die Anstrengungen zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung mehr und mehr auf die europäische Ebene.

Im Kontext der EG bzw. der EU fand das Thema irreguläre Migration erstmals im Jahr 1985 Erwähnung. (Düvell 2006: 26) Aber auch hier gilt, dass erst mit Beginn der neunziger Jahre die irreguläre Zuwanderung zu einem zentralen Inhalt der europäischen migrationspolitischen Debatte und des policy-making wurde. Seitdem ist die Entwicklung einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik maßgeblich von der Auseinandersetzung mit der irregulären Migration bestimmt. Zugespitzt lässt sich sagen, dass gerade in den

Politikfeldern, die mit diesem Thema befasst sind, also etwa Sicherung der Außengrenzen, Rückführungsmaßnahmen etc., Erfolge bei der Vergemeinschaftung erzielt worden sind, während bei der Formulierung von positiven Migrationspolitiken, etwa bezüglich einer regulären Arbeitsmigration, die Fortschritte mehr als überschaubar sind. (Bendel 2008, Angenendt 2008)

Mit der Etablierung des Schengensystems ab 1985 (Schengen I), insbesondere mit dem Durchführungsabkommen (Schengen II) von 1990 und dem Dubliner Abkommen über die Zuständigkeit bei Asylverfahren begann eine neue Phase der Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Bereich der Migrations- und Asylpolitik. (Angenendt 2008: 40) Damit war die Basis für die Koordination bei der Kontrolle der Außengrenze, im Bereich Asylpolitik und bei der Visavergabe gelegt – und der Grundstein für das europäische Grenzregime gesetzt, das mit einigem Recht als „Festung Europa“¹⁹ bezeichnet werden kann. (Bendel 2008: 16) Schon der Vertrag von Maastricht umfasste viele migrations- und asylpolitische Themen. (Angenendt 2008) Aufgrund der Zunahme der irregulären Migration ab Mitte der neunziger Jahre drängten die betroffenen Mitgliedsstaaten auf eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Politikfeld. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1999 die Vergemeinschaftung des Politikfeldes Migration und Asyl eröffnet, der Schengen-Besitzstand in das EU-Recht überführt und die Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Ziel definiert. (Angenendt 2008: 41; Bendel 2008)

Seitdem wurde in diesem Politikfeld eine beachtliche gesetzgeberische Aktivität entwickelt, die anfänglich liberal, seit den Attentaten des 11. September 2001 jedoch zunehmend restriktiv inspiriert war. (Bendel 2008: 16) Der Kampf gegen irreguläre Migration nahm dabei stets eine herausragende Stellung ein. Nach und nach wurden die Überwachung der Außengrenzen technisch perfektioniert, die gemeinsame Grenzschutzagentur Frontex²⁰ zur Abwehr irregulärer Migranten gegründet und mit zahlreichen Herkunfts- und Transitstaaten vielfältige Formen der Zusammenarbeit bei der Migrationskontrolle und -abwehr getroffen. Eine besondere Bedeutung erlangten dabei die sogenannten Rückübernahmeabkommen, in denen sich die jeweiligen Staaten verpflichten, abgeschobene Migranten aufzunehmen. Des Weiteren wurden Richtlinien zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Bestrafung von illegaler Beschäftigung beschlossen. Insbesondere die Verabschiedung einer Rückführungsrichtlinie unter der französischen Ratspräsidentschaft

¹⁹ Zur Kritik des Begriffs vgl. 3.3.

²⁰ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders.

im ersten Halbjahr 2008, die unter anderem die Höchstdauer der Abschiebehaft auf 18 Monate erhöht, wurde von NGOs heftig kritisiert. Diese Richtlinie steht symbolisch für eine Politik gegenüber irregulärer Migration, die ganz auf repressive Elemente vertraut. An diesem Eindruck konnte auch der Gesamtansatz Migration der Europäischen Kommission von 2005 nichts ändern, der neben der Einbeziehung der Herkunfts- und Transitstaaten in das Migrationsmanagement, etwa durch eine Proliferation der Grenzkontrollen oder durch Rückführungsprogramme, erstmals auch Maßnahmen umfasste, die auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern abzielten. (Bendel 2008: 17) Am Strom irregulärer Migranten nach Europa haben diese Maßnahmen lange Zeit wenig geändert. Einen signifikanten Rückgang der Zuwanderung konnten zumindest einige Länder, etwa Spanien, erst mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise 2008 verzeichnen. (OECD 2009-2011) Andere Studien attestieren für die gesamte EU einen leichten Rückgang der irregulären Zuwanderung seit der Mitte des neuen Jahrzehnts. (Triandafyllidou 2009)

2.7. Zum politischen Charakters des Konzepts der irregulären Migration

Der Begriff irreguläre Migration steht für ein ziemlich unscharfes Konzept, das einen Teilbereich der internationalen Migration anhand von Verstößen gegen bestehende Normen und Gesetze zu kategorisieren versucht. Kahlid Koser (2006: 44) definiert dieses Konzept wie folgt:

The concept of 'irregular migration' is commonly used to describe a variety of phenomena involving people who enter or remain in a country of which they are not citizens in breach of national laws. These include migrants who enter or remain in a country without authorization, those who are smuggled or trafficked across an international border, unsuccessful asylum-seekers who fail to observe a deportation order and people who circumvent immigration controls, for example through the arrangement of bogus marriages or fake adoptions.

Frank Düvell (2006: 29) hebt den ideologischen Charakter des Konzepts hervor: „The concept of ‚illegal migration‘ is a legal, political and social construct of the twentieth century, which has only gained prominence in the latter third. It is a blurred concept; it is loaded with ideological import; it is highly politicised; and political intentions lurk behind its application and can occasionally be an iron too hot to touch.“ Bimal Gosh (1998: 9) definiert irreguläre Migration neutraler als „all inter-country movements that take place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving country.“ Auch für Bommes/Sciortono (2011b: 217) definiert sich Irregularität nur aus dem Verhältnis zum Staat. „Irregularity is first and foremost a legal status that defines the relationship between the individual and a state.“ Die meisten Konzepte von irregulärer Migration betonen den politischen Charakter des

Phänomens. Die Irregularität eines Migrationsprozesses hat ihren Grund in der spezifischen Interaktion des Migranten mit den Regeln des jeweiligen Staates. Internationale Migration konstituiert sich zwischen den Herkunfts-, gegebenenfalls den Transit- sowie den Zielstaaten. Diese Länder regeln Ausreise, Transit, Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migranten. Die Gesamtheit dieser Regeln konstituiert die Migrationspolitik eines Staates. Durch den Verstoß gegen eine oder mehrere Regeln werden Migrationsprozesse irregulär.

Das Konzept der irregulären Migration ist also abhängig von den Politiken der beteiligten Staaten. Die Unterschiedlichkeit der Felder, die von diesen Politiken geregelt werden, impliziert unterschiedliche Typen von Irregularität. Ein irregulärer Migrant kann etwa irregulär eingereist, als *overstayer* die Ausreise versäumt oder aber nach einer Phase des regulären Aufenthalts in die Irregularität zurückgefallen sein. Für die Politikoptionen des jeweiligen Staates sind diese Unterschiede von großer Bedeutung. (Angenendt 2007: 11) Notwendig ist also eine genauere Kategorisierung der unterschiedlichen Typen irregulärer Migration. Eine Typologie irregulärer Migration muss die staatlichen Politiken in den migrationsrelevanten Bereichen in Bezug zu den Migrationsprozessen stellen. Dies setzt wiederum eine Unterscheidung von Herkunfts-, Transit- und Zielländern voraus.

Die Länder, in denen Prozesse internationaler Migration ihren Anfang nehmen, können deren Charakter durch ihre Politiken der Ausreise bestimmen. Sind diese restriktiv, findet Emigration irregulär statt. Bis zum Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt spielten Beschränkungen der Emigration eine wichtige Rolle. Der Eiserner Vorhang diente in erster Linie der Kontrolle von Migranten, die aus den Ländern des Ostblocks ausreisen wollten. Seit 1989 hat die Kontrolle der Ausreise an Bedeutung verloren, wenn auch bis heute einige Länder die Migration ihrer Bürger aus unterschiedlichen Motiven beschränken. (Gosh 1998)

Transitländer bestimmen durch ihre Politiken bezüglich Einreise, Aufenthalt und Weiterreise den Charakter der internationalen Migration. Insbesondere wenn sie in die Kontrollpolitiken der Zielstaaten eingebunden sind, wie es gegenwärtig beispielsweise für fast alle wichtigen Transitstaaten im südlichen und östlichen Nachbarschaftsraum der Europäischen Union zutrifft, spielen sie bei der Konstruktion von Irregularität eine wichtige Rolle. Die Transitmigranten werden zu Irregulären gemacht – mit mitunter dramatischen Folgen, etwa Verhinderung der Weiterreise, Abschiebung oder Inhaftierung.

Die Zielländer der Migrationsströme schließlich haben es in der Hand, deren Status festzulegen. Ihre Politiken der Einreise, des Aufenthalts und der Beschäftigung generieren verschiedene Formen der Irregularität – und können diese, etwa im Fall von individuellen oder kollektiven Amnestien – auch wieder überwinden. In Anlehnung an Çinar et al. (2000) soll im Folgenden ein Überblick über die Typen der Irregularität in Abhängigkeit von der Politik im jeweiligen Politikfeld – Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung – gegeben werden. Die Darstellung beschränkt sich auf die Konstruktion von Irregularität im Kontext der Zielstaaten. Irregularität bei der Ausreise ist ein spezifisches Problem, das einer gesonderten Betrachtung bedarf, etwa mit Blick auf den politischen Charakter des Systems, das seinen Bürgern die Ausreise verwehrt. Für Prozesse internationaler irregulärer Migration kann Irregularität bei der Ausreise insofern von Bedeutung sein, als dass das Fehlen von international anerkannten Identitätsdokumenten, etwa eines Reisepasses, eine reguläre Einreise meist unmöglich macht. Auch Transitstaaten generieren eine spezifische Form einer transitorischen Irregularität, die ebenfalls unberücksichtigt bleiben muss. Die folgende Kategorisierung umfasst lediglich die Typen von Irregularität, die durch die Faktoren im Zielland und damit am Ende des Migrationsprozesses generiert werden. Dabei sollen acht Typen der Irregularität jeweils in Bezug auf Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migrant*innen unterschieden und anhand von Beispielen veranschaulicht werden:

Tabelle 1: Typen von Irregularität

Typ	Einreise	Aufenthalt	Beschäftigung	Beispiele
1	Irregulär	Irregulär	Irregulär	Bootsflüchtlinge.
2	Irregulär	Regulär	Regulär	Migranten nach individueller oder kollektiver Regularisierung; anerkannte Flüchtlinge.
3	Regulär	Irregulär	Irregulär	Visa-Overstayers; abgelehnte Asylbewerber.
4	Irregulär/Regulär	Erneut irregulär	Erneut irregulär	Migranten, die in Irregularität zurückfallen (<i>befallen irregularity</i>).
5	Regulär/Irregulär	Irregulär	-	Overstayers und irregulär eingereiste Migranten, die keiner genehmigungspflichtigen Tätigkeit nachgehen.
6	Irregulär; Trafficking	Irregulär	Irregulär	Migranten, die bei Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung in Abhängigkeit geraten, etwa Zwangsprostituierte.
7	Regulär	Regulär	Irregulär	Migranten ohne Arbeitserlaubnis (z. B. Studenten, Asylbewerber), die einer Beschäftigung nachgehen; reguläre Migranten im informellen Sektor. ²¹
8	Regulär/Irregulär	Irregulär	Regulär	Irreguläre Migranten in Ländern, in denen Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit nicht an einen regulären Aufenthaltsstatus geknüpft ist (z. B. Niederlande bis Anfang der neunziger Jahre; bestimmte Staaten und Sektoren in den USA).

Quelle: Çinar et al. (2000: 12); Tapinos (2000); eigene Ausarbeitung.

Die vorangegangene Tabelle zeigt, welche unterschiedlichen Formen irreguläre Migration annehmen kann. Jeder Typ definiert sich durch die Interaktion der Migranten mit den Regeln des Staates in dem jeweiligen Bereich. Dabei ist der jeweilige Status vielfältigen Veränderungen unterworfen, auf die die Migranten meist keinen Einfluss haben. Kollektive

²¹ Diese Form der „semi-compliance“ ist insbesondere in Staaten mit gering regulierten Arbeitsmärkten, bspw. Großbritannien, anzutreffen. (Anderson/Ruhs 2010b)

Regularisierungsprozesse können irregulär aufhältige und arbeitende Migranten zur Regulären machen; eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Erneuerung befristeter Aufenthaltsgenehmigungen verwandelt umgekehrt reguläre Migranten in Irreguläre. Der Jobverlust kann für Migranten ebenfalls einen Rückfall in die Irregularität bedeuten, da die Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung meist an den Nachweis eines Beschäftigungsverhältnisses gebunden ist. Damit einher geht normalerweise der Verlust der Arbeitserlaubnis. Die meisten dieser Veränderungen betreffen nicht nur den jeweiligen Migranten, sondern auch etwaige Familienangehörige, die über keinen eigenständigen Aufenthaltstitel verfügen. Es sind jedoch stets die Politiken des jeweiligen Staates, die die spezifische Form der Irregularität generieren.

Typ 1 repräsentiert Irregularität in allen drei Bereichen. Viele Flüchtlinge aus dem subsaharischen Afrika reisen über den Seeweg irregulär in ein EU-Land ein, halten sich dort irregulär auf und gehen einer irregulären Beschäftigung im informellen Sektor nach. Sie haben lediglich die Perspektive, durch eine individuelle oder kollektive Regularisierung ihre Situation zu verändern oder aber als Flüchtling bzw. Asylbewerber anerkannt zu werden (Typ 2). Die mit Abstand häufigste Form der irregulären Migration entspricht dem Typ 3. Die Migranten reisen regulär, etwa mit einem Touristenvisum, ein und bleiben über den genehmigten Zeitraum hinaus im Land. Dadurch wird ihr Aufenthalt irregulär. Zu dieser Gruppe zählen auch Migranten, die, etwa als Saisonarbeiter, über eine temporäre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis verfügen und nach deren Ablauf nicht ausreisen. Die Beschäftigung ist bei Migranten dieser Gruppe spätestens nach Ablauf der regulären Aufenthaltsfrist in der Regel irregulär. Auch für sie besteht die einzige Chance auf einen regulären Aufenthaltstitel in individuellen oder kollektiven Maßnahmen der Regularisierung (Typ 2). Auch abgelehnte Asylbewerber, die der Aufforderung zu Ausreise nicht nachkommen, fallen unter diese Kategorie.

Eine häufige Quelle von Irregularität in Aufenthalt und Beschäftigung ist die sogenannte *befallen irregularity*²², also der Verlust von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nach einer Phase der Regularität (Typ 4). (Triandafyllidou 2010) Dieses Phänomen kann durch den Verlust des Arbeitsplatzes und damit der zentralen Voraussetzung für eine Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung ausgelöst werden – in Zeiten der Wirtschafts- und Beschäftigungskrise gerade in den südeuropäischen Ländern entwickelte sich dies zu einem

²² Für „*befallen irregularity*“, oder „*irregularidad sobreenida*“, lässt sich nur schwer eine adäquate Übertragung ins Deutsche finden. Deshalb wird der englische Begriff verwendet.

massenhaften Phänomen. (González-Enríquez 2010) Die *befallen irregularity* ist oftmals aber auch auf ein Kohärenzdefizit staatlicher Politiken zurückzuführen. Viele Migranten, die bei einer kollektiven Regularisierungsaktion Papiere bekommen haben, scheitern an der ersten Erneuerung, da bei der regulären (Neu)erteilung der Aufenthaltsgenehmigung strengere Regeln als bei der außerordentlichen Regularisierung zugrunde gelegt werden. Auch eine langsame oder überforderte Bürokratie kann zur *befallen irregularity* führen, etwa dann, wenn ein Migrant keine Möglichkeit erhält, den Antrag auf Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung rechtzeitig vor deren Ablauf zu stellen. (González-Enríquez 2010) Typ 5 umfasst irregulär aufhältige Migranten, die keiner Beschäftigung nachgehen.

Die Situation der meisten irregulären Migranten ist aufgrund der Umstände von einer ausgeprägten Vulnerabilität gekennzeichnet. Sie haben beispielsweise gemeinhin wenige Möglichkeiten, sich etwa gegen besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu wehren. Über diese generelle Vulnerabilität hinausgehende Formen der Abhängigkeit beschreibt Typ 6. Darunter fallen Migranten, die Opfer von Menschenhandel oder –schmuggel wurden. Viele irreguläre Migrantinnen, die mit falschen Zusagen zur Migration gebracht und anschließend zur Prostitution gezwungen werden, gehören in diese Kategorie. (Angenendt 2007: 18) Sie impliziert ein Gewaltverhältnis – Migranten, die lediglich für die irreguläre Einreise die Unterstützung von professionellen Helfern bezahlt und erhalten haben, fallen nicht darunter.

Unter Typ 7 werden Migranten zusammengefasst, die ohne Arbeitserlaubnis einer Beschäftigung nachgehen oder trotz einer entsprechenden Genehmigung im informellen Sektor tätig sind. Typ 8 beschreibt Migranten, die trotz ihres irregulären Aufenthaltsstatus einer regulären Beschäftigung nachgehen. Dies war etwa in den Niederlanden bis zu einer Gesetzesreform 1991 noch möglich. (Engbersen/Broeders 2011: 174)

Das Konzept der irregulären Migration umfasst also eine ganze Reihe unterschiedlicher Facetten. Der jeweilige Typus der Irregularität impliziert nicht nur erhebliche Folgen für den jeweiligen Migrant. Auch für die Formulierung und Implementierung staatlicher Politiken ist die Berücksichtigung der jeweiligen Kategorie von Bedeutung. Irreguläre Migration wird von den staatlichen Politiken, die Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migranten regeln, in ihren Ausprägungen bestimmt. Das Migrationsgeschehen, mit dem ein Zielland konfrontiert ist, spiegelt in seiner Ausformung in gewisser Hinsicht die Gesamtheit der Migrationspolitiken des jeweiligen Staates wider. Staaten haben nur begrenzten Einfluss auf

viele ökonomische und soziale Faktoren, die internationale Migration auslösen und zu ihrer Verstetigung beitragen. Der Einfluss staatlicher Politiken auf den Umfang und die Charakteristika der Migrationsströme ist dagegen höher. Sie entscheiden über Regularität bzw. Irregularität von Migration bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung. Welche Politiken mit welcher Zielsetzung zur Anwendung kommen, ist abhängig von den Interessen der politischen Akteure, der organisierten Interessen und der politischen Kultur und der rechtlichen Verfasstheit des jeweiligen Staates.

3. Die europäische Ebene – Irreguläre Migration in der Migrationspolitik der EU

Das Politikfeld Migrations- und Asylpolitik ist zu einem zentralen Politikbereich der Europäischen Integration geworden. (Angenendt 2008; Geddes 2008; Bendel 2008, 2009; Lavenex 2009; Bendel et al. 2011) Gerade in diesem Politikfeld spiegelt sich das Spannungsverhältnis zwischen dem Beharren auf nationaler Souveränität und der durch den Integrationsprozess induzierten Notwendigkeit, Politiken auf Gemeinschaftsebene zu konzipieren und umzusetzen, mit besonderer Deutlichkeit wider. Fragen der Einwanderung, des Aufenthalts und der Integration berühren den Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität. Dementsprechend schwer taten sich die Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit, in diesem Bereich Kompetenzen an die supranationale Ebene abzugeben. Gleichzeitig wuchs durch die Ergebnisse des Integrationsprozesses der Druck, zu Formen der verstärkten Zusammenarbeit zu kommen. Schließlich stellten der Wegfall der Kontrollen an den Europäischen Binnengrenzen und die Personenfreizügigkeit ein zentrales Projekt der europäischen Integration dar – das als Konsequenz den Zwang zu einer gemeinsamen Politik der Kontrolle an den europäischen Außengrenzen nach sich zog: „Internal free movements require tough immigration and extended border controls.“ (Düvell 2011: 82) Damit zusammenhängend, entwickelten sich Themen wie Asyl- und Fluchtmigration oder irreguläre Zuwanderung zu Herausforderungen, die bei den nationalen Regierungen und den europäischen Organen zu der wachsenden Einsicht beitrugen, dass effiziente und kohärente Politiken in diesen Bereichen nur auf der Gemeinschaftsebene konzipiert und umgesetzt werden könnten. Gleichzeitig zeigten sich einige Mitgliedsstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, fest entschlossen, die zentralen Kompetenzen im Bereich der Migration, nämlich die Kontrolle über die Zuwanderung in den nationalen Arbeitsmarkt und die Integration von Migranten, nicht aus der Hand zu geben.

Aus diesem Spannungsverhältnis ergibt sich auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein widersprüchliches Bild der europäischen Migrations- und Asylpolitik. Politikfelder wie Asyl- und Flüchtlingspolitik, Kontrolle der Außengrenzen oder Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration sind teilweise vergemeinschaftet. Der Bereich der Arbeitsmigration und die Integrationspolitiken sind dagegen nach wie vor in zentralen Aspekten unter nationalstaatlicher Kontrolle. Damit bleibt auch ein strategisches Instrument

zur Steuerung der Migrationsströme, nämlich der Zugang zum Arbeitsmarkt, in den Händen der nationalen Regierungen. Dem im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Ziel einer „gemeinsame(n) Einwanderungspolitik“ (Artikel 63a (1)) fehlen so die entscheidenden Instrumente für seine Umsetzung. (Lavenex 2009: 6; Bendel 2009)

3.1. Entwicklung der europäischen Migrationspolitik

Die europäische Zusammenarbeit in der Migrations- und Asylpolitik gehen auf den EWG-Vertrag von 1957 zurück. Hier wurde allerdings nur auf die erwerbstätigen Bürger der Mitgliedsstaaten Bezug genommen, denen eine Gleichbehandlung mit Arbeitnehmern des jeweiligen Staates garantiert werden sollte. (Angenendt 2008: 38) In den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts wurde die Freizügigkeit auch auf nichterwerbstätige Bürger der Gemeinschaft ausgedehnt. Von Anfang an waren die Freizügigkeitsregeln umstritten. Im Vorfeld der sogenannten Süderweiterung der Gemeinschaft (um Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986) wurden langjährige Übergangsregelungen beschlossen. „In allen Fällen zeigte sich, dass die Befürchtungen grundlos waren, da die erwarteten Massenzuwanderungen ausblieben.“ (Angenendt 2008: 38) Mitte der der siebziger Jahre weiteten die Mitgliedsstaaten die Zusammenarbeit in Fragen der Zuwanderung auch auf Drittstaaten aus und übertrugen 1976 der Kommission die Koordinierung. (Angenendt 2008: 38) Diese legte 1985 erstmals Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft vor. (Angenendt 2008: 39) 1989 formulierte der Ministerrat das Ziel, eine gemeinsame Asylpolitik zu schaffen. (Jahn et al. 2006: 6)

Der eigentliche Beginn einer europäischen Migrations- und Asylpolitik fällt jedoch mit dem Schengen-Prozess zusammen. Hier wurden die Grundlagen für die Entwicklung und Ausrichtung der europäischen Zuwanderungspolitik bis heute gelegt:

Die intergouvernementale Zusammenarbeit im Schengen-Rahmen kann als Motor und Laboratorium für die EU-weite Kooperation in migrationspolitischen Fragen und darüber hinaus in strafrechtlichen und polizeilichen Belangen angesehen werden. Die Koppelung migrationspolitischer Zusammenarbeit mit Fragen der inneren Sicherheit hat auch eine Fokussierung auf die Kontrollaspekte der Einwanderungspolitik begründet. (Lavenex 2009: 4)

Mit dem Schengener Abkommen von 1985 (Schengen I) beschlossen die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abzuschaffen und verständigten sich auf Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. (Lavenex 2009: 4) Mit dem Schengener Durchführungsabkommen von

1990 (Schengen II – 1995 in Kraft getreten) wurde eine Vereinheitlichung der Visavorschriften für den Schengen-Raum, Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Außengrenzen und Regeln für die Zuständigkeit bei Asylfragen beschlossen. Letztere wurden im gleichen Jahr in das Dubliner Abkommen übernommen, das nach einem schwierigen Ratifizierungsprozess 1997 in Kraft trat und die Grundlage für die gemeinsame europäische Asylpolitik darstellt. (Lavenex 2009: 4, Angenendt 2008: 40; Jahn et al. 2006: 6) Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der sogenannte Schengen-Acquis in europäisches Recht überführt und bildet einen wesentlichen Bestandteil des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, der mit diesem Vertrag konstituiert werden sollte. Zuvor waren zahlreiche weitere Staaten dem Schengen-Abkommen beitreten, darunter Italien 1990, Spanien und Portugal 1991 und Griechenland 1992. Durch die Überführung in EU-Recht gelten die Schengen-Regelungen prinzipiell in allen Mitgliedsstaaten. Großbritannien und Irland haben jedoch so weitreichende Ausnahmeklauseln durchgesetzt, dass sie de facto dem Schengen-Raum nicht angehören. Rumänien und Bulgarien sollten ursprünglich 2011 aufgenommen werden, was jedoch wegen Mängel der Grenzsicherung in Bulgarien auf unbestimmte Zeit verschoben wurde.²³ Zypern wird erst nach der Lösung des Konflikts dem Schengen-Raum beitreten können. Norwegen und die Schweiz sind assoziierte Mitglieder. (Lavenex 2009: 4)

Während sich die Zusammenarbeit im Schengen-Raum anfänglich außerhalb der Gemeinschaftsstrukturen entfaltete, wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 erstmals auf einer originär europäischen Ebene eine Formalisierung der migrationspolitischen Zusammenarbeit vorgenommen. Mit der Eingliederung in die Dritte Säule (Zusammenarbeit Justiz und Inneres) der Europäischen Union blieben diese Politikfelder jedoch einer intergouvernementalen Kooperation vorbehalten. (Rösel 1999) Die Zunahme des Migrationsdrucks auf einzelne Mitgliedsstaaten der EU, insbesondere auch durch eine verstärkte irreguläre Migration, ließ seitens der betroffenen Länder die Forderung einer weiteren „Europäisierung“ des Problems aufkommen. (Angenendt 2008: 40)

In dem Vertrag von Amsterdam von 1997 (1999 in Kraft getreten) wurde die Migrations- und Asylpolitik in den EU-Vertrag und damit in die erste, supranationale Säule der Gemeinschaft überführt. Wichtige Akteure sind der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen und die Hochrangige Gruppe Asyl und Einwanderung, die in unterschiedlichen Zusammenhängen diese Politikbereiche bearbeiten.

²³ Vgl. FAZ, 27.02.2011. <http://www.faz.net/artikel/C31147/rumaenien-und-bulgarien-keine-erweiterung-von-schengen-30325743.html>; (13.09.2011).

(Eigmüller 2007: 62-63) Nach einer Übergangszeit von fünf Jahren sollten mit einigen Ausnahmen, etwa im Bereich der Arbeitsmigration, alle Beschlüsse in diesen Politikfeldern nach den supranationalen Entscheidungsregeln getroffen werden – also mit alleinigem Initiativrecht der Kommission, Beteiligung des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren und mit Abstimmung nach qualifizierter Mehrheit im Ministerrat. (Vertrag von Amsterdam: Art. 73) Im Vertrag von Nizza (2001) wurde an dieser Festschreibung im Wesentlichen nichts verändert. (Lavenex 2009: 4) Der Vertrag von Lissabon von 2007, der im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, geht erheblich über diese Kompetenzfestschreibung hinaus. Hier wird folgende Zielvorgabe definiert:

Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich regelmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll. (Vertrag von Lissabon: Art 63a (1))

Maßnahmen in diesem Bereich werden von Parlament und Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, also nach dem supranationalen Entscheidungsmodus beschlossen. Gleiches gilt für Maßnahmen in den Bereichen Grenzkontrollen und Asyl. (Vertrag von Lissabon: Art. 62, 63) Das formulierte Ziel einer „gemeinsame(n) Einwanderungspolitik“ wird allerdings durch zwei Ausnahmeregelungen stark relativiert: So können Parlament und Rat zwar Maßnahmen festlegen, „mit denen die Bemühungen der Mitgliedsstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden“, dies jedoch nur unter „Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.“ (Vertrag von Lissabon: Art. 63a (4)) Außerdem bleibt es „Recht der Mitgliedsstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen.“ (Vertrag von Lissabon: Art. 63a (5)) Die Kompetenzen für Integrationspolitik und Arbeitsmigration bleiben damit auch nach dem Vertrag von Lissabon den Nationalstaaten vorbehalten. Diese Einschränkungen sind insbesondere auf die Weigerung Deutschlands zurückzuführen, auf Souveränitätsrechte in diesen Bereichen zu verzichten. (Lavenex 2009: 4) Damit erscheint es unwahrscheinlich, dass es mittelfristig zur Formulierung und Umsetzung einer echten gemeinsamen europäischen Migrationspolitik kommen wird, da das zentrale strategische Wirkungsfeld einer solchen Politik – eine geregelte Zuwanderung von Arbeitskräften – sowie die wichtigste Herausforderung für die europäischen Einwanderungsgesellschaften – die Integration der Bevölkerungsteile mit Migrationshintergrund – in letzter Konsequenz in der Kompetenz der nationalen Regierungen verbleiben.

Unterhalb der vertraglichen Festlegungen wurden in den letzten Jahren verschiedene Elemente einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik rasant fortentwickelt. Insbesondere im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik ist es zu enormen „Kompetenzausweitungen“ der Europäischen Union gekommen. (Bendel 2009: 6) Dabei hat sich die Europäische Kommission spätestens seit dem Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 als „Motor einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik“ etabliert. (Angenendt 2008: 41) In den Folgejahren trat die Kommission immer wieder für eine weitreichende Vergemeinschaftung dieses Politikfelds ein und plädiert seitdem aus demografischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen für eine geregelte Zuwanderung von Arbeitsmigranten. Sie propagiert außerdem einen umfassenden Migrationsansatz, der auch die Herkunfts- und Transitstaaten mit einbezieht. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a) Mit ihren Positionen, insbesondere bezüglich der geregelten Arbeitsmigration, sieht sich die Kommission zumeist im Widerspruch zur Mehrheit der Mitgliedsstaaten und konnte, wie weiter oben schon ausgeführt, bislang keinen Richtungswechsel in der Einwanderungspolitik herbeiführen. (Bendel 2009)

Auf dem europäischen Rat von Tampere im Herbst 1999 beschlossen die versammelten Staats- und Regierungschefs grundlegende Leitlinien für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wurde als Grundlage der europäischen Asylpolitik festgeschrieben. In einem auf fünf Jahre angelegten Aktionsprogramm wurden verschiedene Ziele formuliert, darunter die Entwicklung eines Europäischen Asylsystems auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention, Maßnahmen zur Steuerung von Migrationsströmen, Maßnahmen zur gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen, der Aufbau von Partnerschaften mit Drittländern und die Bekämpfung von irregulärer Migration. (Jahn et al. 2006: 8-10; Angenendt 2008: 41)

In den Folgejahren wurden auf dieser Grundlage insbesondere im Bereich der Asylpolitik einige Mindeststandards festgelegt. (Jahn et al. 2006: 9) Zwei weitere Richtlinien brachten einheitliche Regeln für die Familienzusammenführung (Rat der Europäischen Union 2003a) und für die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen (Rat der Europäischen Union 2003b). Dabei kommt gerade der Richtlinie über Familienzusammenführung eine besondere Bedeutung zu: Sie ist, abgesehen

von einigen Festlegungen über den Aufenthalt von Studenten und Forschern, „bisher die einzige Regelung auf europäischer Ebene, welche den Zuzug von Drittstaatenangehörigen betrifft.“ (Lavenex 2009: 5)

Ursprünglich war die Tampere-Agenda von einem liberalen Ansatz geprägt. In diesem Kontext steht auch eine Mitteilung der Kommission vom November 2000, in der sich diese aus demografischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen erstmals für die Schaffung von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten aussprach. Diese Einschätzung wurde vom europäischen Rat in Lissabon 2000 bestätigt. (Angenendt 2008: 41) Die Verschlechterung der wirtschaftliche Situation in zahlreichen Mitgliedsstaaten und die Reaktion auf die Attentate vom 11. September 2001 führten jedoch zu einer Kehrtwendung hin zu einem restriktiven Ansatz, so dass in der Bilanz „Sicherheits- und Kontrollorientierung“ als programmatische Kennzeichen der Tampere-Agenda identifiziert werden können. (Jahn et al. 2006: 9)

Der Europäische Rat von Den Haag 2004 schrieb das Aktionsprogramm von Tampere fort und setzte dabei neue Schwerpunkte, insbesondere im Bereich der Außendimension der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik. Dies zielte vor allem auf „eine stärkere Einbindung von Transit- und Herkunftsstaaten außerhalb der EU in die Kontrolle der Migrationsflüsse.“ (Lavenex 2009: 5) Weitere Themen des „Haager Programms“ für die Jahre 2005 bis 2010 waren die angestrebte Harmonisierung des Asylrechts bis 2010, die Steuerung legaler Zuwanderung, eine verstärkte Bekämpfung der irregulären Migration sowie eine weitere Lastenverteilung bei der Kontrolle der Außengrenzen. (Jahn et al. 2006: 23; Angenendt 2008: 42) Auch wenn auf dieser Grundlage erste Ansätze eingebracht wurden, Migrationsströme auch durch entwicklungspolitische Instrumente zu beeinflussen – etwa durch Politiken, die auf Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Herkunftsregionen abzielten – änderte sich auch nach Den Haag grundsätzlich nichts an der restriktiven Orientierung der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik: „Es ist [...] die ‚Versicherheitlichung‘ (‚securitisation‘) der Migrationspolitik, die im Vordergrund steht und alle anderen Aspekte der Migration in den Hintergrund drängt.“ (Bendel 2006: 117)

Zur Erreichung der Ziele des Haager Programms legte die Kommission im Jahr 2005 einen „Global Approach to Migration“ vor, der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 bestätigt wurde. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a; Bendel 2008: 17, Angenendt 2008: 45) In diesem „Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen

mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum²⁴ wurde erstmals die Bedeutung von sicherheits- und entwicklungspolitischen Aspekten bei der Steuerung von Migrationsströmen prominent hervorgehoben und der Bekämpfung der Ursachen für unfreiwillige Migration ein strategischer Stellenwert eingeräumt. Herkunfts- und Transitländer sollten verstärkt in die Steuerung der Migrationsströme eingebunden werden, beispielsweise durch Rückübernahmeabkommen, verstärkte Kontrolle und verbessertes Grenzmanagement, aber auch durch den Aufbau von Informationsnetzwerken, Unterstützung bei der Migrationsgesetzgebung und durch entwicklungspolitische Maßnahmen, etwa im Bereich der Armutsbekämpfung, der Förderung von Good Governance und der Schaffung von Arbeitsplätzen (Bendel 2008: 17; Bendel 2009: 9)

Insgesamt scheint sich in dem Gesamtansatz Migration die Erkenntnis auszudrücken, dass eine immer bessere Kontrolle der Außengrenzen nicht ausreicht, um dem Problem der irregulären Migration Herr zu werden. Auch wenn die Abwehr unerwünschter Migranten nach wie vor das handlungsleitende Motiv ist, stellt die Anerkennung der Notwendigkeit, im Rahmen einer kohärenten Migrationspolitik auch auf die positive Entwicklung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern einzuwirken, wohl eine neue Qualität dar. Wenn auch die Auswirkungen auf die Migrationsdynamik insgesamt gering bleiben dürften – schließlich konnte sich die Kommission mit der komplementären Forderung nach der Schaffung von regulären Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte in die EU bis zum heutigen Tag kaum durchsetzen – gibt es gute Gründe dafür, den „Gesamtansatz Migration als ein[en] Perspektivwechsel in der europäischen Migrationspolitik“ zu verstehen. (Angenendt 2008: 45) Insbesondere die Berücksichtigung der Auswirkungen von Migration auf die Herkunfts- und Transitländer stellen trotz allen sicherheits- und kontrollpolitischen Kalküls auch eine Anerkennung der Tatsache dar, dass sich eine kohärente Migrationspolitik nicht ausschließlich aus der Perspektive der Zielländer formulieren lässt.

Im gleichen Jahr präzisierte die Kommission ihre Vorschläge zur Steuerung der Arbeitsmigration im „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005), der unterschiedliche Zuwanderergruppen unterscheidet (Hochqualifizierte, Saisonarbeiter, Trainees und innerhalb von Konzernen Beschäftigte) und neben einer Rahmenrichtlinie zur Gleichbehandlung jeweils spezifische Richtlinien für die einzelnen Gruppen vorsah. (Angenendt 2008: 49) Hierbei lässt sich eine Strategie der

²⁴ 2007 wurde der Gesamtansatz Migration auch auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen ausgedehnt. (Angenendt 2008: 46)

Kommission vermuten, nach dem Scheitern der meisten ihrer Vorschläge zu einer gemeinschaftlich geregelten regulären Zuwanderung am Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten, durch eine Konzentrierung auf einzelne Zuwanderergruppen „die supranationalen Kompetenzen schrittweise auszudehnen.“ (Bendel 2008: 17) Auch wenn die Kommission mit dieser Strategie einzelne Erfolge erzielen konnte, scheiterte sie jedoch mit ihrem zentralen Anliegen, eine Vergemeinschaftung der Zuwanderungspolitik voranzutreiben. Die Richtlinie über die sogenannte *Blue Card* für Hochqualifizierte, die auf Grundlage dieses Plans nach langen Diskussion im Mai 2009 beschlossen wurde, belegt dies ein weiteres Mal: Auch sie überlässt die Entscheidung über Qualifizierungsnachweis, Quoten, Berufe und Wirtschaftszweige, in denen Hochqualifizierte Migranten tätig werden können, in letzter Konsequenz den nationalen Regierungen. (Rat der Europäischen Union 2009b)

Für die Fortentwicklung der gemeinsamen Europäischen Migrations- und Asylpolitik erlangte schließlich der unter französischer Ratspräsidentschaft im Oktober 2008 verabschiedete Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl eine richtungsweisende Bedeutung. (Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl 2008) Dieses Abkommen geht auf eine deutsch-französischen Initiative zurück, die die damaligen Innenminister Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy bei einem informellen Innenministertreffen der sechs größten EU-Staaten im Oktober 2006 präsentierten. (Angenendt 2007) Der Einwanderungspakt sieht verbesserte Politiken im Kampf gegen irreguläre Migration, Fortentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik, einen Ausbau der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern und eine stärkere Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik vor.

Im Juni des gleichen Jahres hatte das Europäische Parlament schon der sogenannten Rückführungsrichtlinie zugestimmt, die zu einem zentralen Element des Paktes wurde. (Europäisches Parlament et al. 2008) Die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“ sieht für aufgegriffene irreguläre Migranten unter anderem eine Abschiebehaft von bis zu 18 Monaten und ein Wiedereinreiseverbot von fünf Jahren vor. Sie wurde von linken und grünen Parteien, NGOs, aber auch von Regierungen wichtiger Herkunftsländer scharf kritisiert.²⁵ In der langen Debatte, die der Verabschiedung der Richtlinie vorausging, wurde sie zum Symbol einer von Sicherheits- und Kontrollaspekten

²⁵ So bezeichnete sie etwa Boliviens Präsident Evo Morales als „Richtlinie der Schande.“ („Directiva de la vergüenza.“) (El Mundo, 19.06.2008) Unter den irregulären Migranten etwa in Spanien befinden sich viele bolivianische Staatsbürger, die von einer Anwendung dieser Richtlinie besonders stark betroffen wären.

geprägten Migrationspolitik, wie sie dann schließlich im Einwanderungspakt erneut bestätigt wurde. Auch im Bereich der Arbeitsmigration fällt der Pakt weit hinter die richtungsweisenden Mitteilungen der Kommission aus den Jahren seit 2000 zurück und erteilt einer weiteren Harmonisierung zugunsten einer „intergouvernementalen Kooperation unter den Mitgliedsstaaten“ eine Absage. (Bendel 2009: 13)

Die Leitlinien für eine gemeinsame europäischen Migrations- und Asylpolitik für die Jahre 2010 bis 2014 finden sich in dem sogenannten Stockholmer Programm, das unter der schwedischen Ratspräsidentschaft im zweiten Semester 2009 ausgearbeitet und vom Europäischen Rat im Dezember 2009 bestätigt wurde. In ihm sind die mittelfristigen Strategien und Ziele der europäischen Migrations-, Justiz- und Innenpolitik niedergelegt. (Rat der Europäischen Union 2009a) In diesem Dokument werden die Grundsätze des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage und des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl ausdrücklich bekräftigt. (Rat der Europäischen Union 2009a: 60) Neben einer Fortentwicklung des integrierten Grenzmanagements wird die Stärkung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex und der Ausbau des europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) gefordert sowie eine Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik festgeschrieben. (Rat der Europäischen Union 2009a: 54-58)

Bezüglich der gemeinsamen Asylpolitik wird das Ziel bekräftigt, bis 2012 ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen. (Rat der Europäischen Union 2009a: 59) Bei den Elementen einer europäischen Migrationspolitik bekräftigt das Stockholmer Programm die Grundsätze des Einwanderungspaktes. Neben der Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“, insbesondere auch durch die „Rückführung“ der irregulären Migranten in die Herkunfts- oder Transitländer und einer Verbesserung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen, steht die „Gestaltung der legalen Einwanderung unter der Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedsstaates“ im Vordergrund. Auch auf die „umfassende Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern“ wird verwiesen, mittels derer die „Synergien zwischen Migration und Entwicklung“ gefördert werden sollen. (Rat der Europäischen Union 2009a: 60) Im Zusammenhang von Migration und Entwicklung werden von der Kommission unter anderem Vorschläge zur Verbesserung der Möglichkeiten von Rücküberweisungen in die Herkunftsländer und zur stärkeren Einbeziehung von Diaspora-Gruppen in Entwicklungsinitiativen der EU im jeweiligen Land (Co-Development) eingefordert.

Einen besonderen Stellwert räumt das Dokument der Nutzung und Fortentwicklung der sogenannten Mobilitätspartnerschaften ein. Diese werden als „wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration“ definiert. (Rat der Europäischen Union 2009a: 61) Darüber hinaus wird das Konzept der zirkulären Migration aufgegriffen und angeregt, Voraussetzungen für eine „verstärkte temporäre und zirkuläre Mobilität“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 62) zu untersuchen. Die Hervorhebung der Konzepte der zirkulären Migration und der Mobilitätspartnerschaften ist insofern bemerkenswert, als dass es sich dabei um die Ansätze handelt, welche die Kommission angesichts der beharrlichen Weigerung einiger Mitgliedsstaaten, auf ihre Forderung nach einer regulären Arbeitsmigration einzugehen, als Alternative entwickelt hatte.

Das Konzept der zirkulären Migration sorgt seit 2005 für engagierte Diskussionen in Politik, Wissenschaft und unter migrationspolitischen NGOs. Erstmals ins Spiel gebracht wurde es in einer Mitteilung der Kommission über „Migration und Entwicklung“ vom September 2005. Einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde das Konzept 2006, als es im Kontext der weiter oben erwähnten deutsch-französischen „Initiative für eine neue Einwanderungspolitik“ vorgestellt wurde. (Angenendt 2007) Die Diskussion um das Konzept der zirkulären Migration verläuft auf zwei Ebenen. Einmal ist die Bedeutung unklar: Für die Kommission beinhaltet das Konzept der zirkulären Migration eine mehrfache Wanderung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland, etwa zur wiederholten Aufnahme von befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Im deutsch-französischen Vorschlag, der auch Eingang in den 2008 beschlossenen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl fand, wird dagegen der mehrfache Charakter der Wanderung nicht erwähnt.

Außerdem gibt es unterschiedliche Auffassungen über die Implikationen für Herkunfts- und Zielländer und für die Migranten selbst. Nach dem Kommissionsvorschlag sollten die Arbeitsmigranten, die ihre Rückkehrbereitschaft unter Beweis gestellt haben, durch vereinfachte Zulassungsverfahren, Rückkehrhilfen etc. belohnt werden. Den Herkunftsländern käme diese Form der Migration nicht nur durch Rücküberweisungen, sondern auch durch den Transfer von Wissen und Kenntnissen zu Gute – „Brain circulation“ statt „Brain drain“. (Bendel 2009: 18) Durch eine Einbeziehung der Diaspora könnten Direktinvestitionen, Schaffung von Arbeitsplätzen etc. folgen. Zirkuläre Migration liegt demnach also nicht nur im

Interesse des Ziellandes (das eine definierte Nachfrage nach Arbeitskräften flexibel decken kann), sondern eröffnet Migranten eine kalkulierbare und transparente Perspektive für die zeitlich befristete und wiederholbare Arbeitsmigration und hat zudem positive Effekte auf das Herkunftsland. Nach Auffassung der Kommission, die auch vom europäischen Parlament unterstützt wurde, handelt sich bei diesem Konzept der zirkulären Migration also um eine „entwicklungsorientierte Förderung internationaler Mobilität“. (Angenendt 2007: 2) Der Vorschlag des deutschen und des französischen Innenminister zielte dagegen auf die Steuerung und Verminderung von Migration. Auf der Grundlage von national bedarfsorientiert festgesetzten Quoten für bestimmte Berufe sollten befristete Beschäftigungsverhältnisse an Migranten aus Staaten vergeben werden, die sich im Gegenzug etwa bei der Rücknahme von Irregulären kooperativ zeigten. Letztlich geht es um „eine Reduzierung der illegalen Zuwanderung durch befristete Migrationsprogramme.“ (Angenendt 2007: 2) Entwicklungspolitische Überlegungen spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle.

Eng verbunden mit diesen unterschiedlichen Konzepten von zirkulärer Migration ist die zweite Ebene der Debatte: Handelt es sich hierbei tatsächlich um eine neue Form von Arbeitsmigration, die die Interessen der Migranten, ihre Herkunftsländer und der Zielländer gleichermaßen berücksichtigt, womöglich gar in Form einer „triple-win-Situation“? (Bendel 2009: 18) Oder aber verbirgt sich dahinter lediglich eine „Neuaufgabe der früheren Gastarbeiterpolitik“, wie viele Kritiker vermuten? (Angenendt 2007: 2) Viele Fragen scheinen noch offen: etwa welche integrationspolitischen Konsequenzen eine Folge von zeitlich begrenzten Aufenthalten nach sich ziehen, ob eine freiwillige Rückkehr der Migranten erwartbar und steuerbar sein wird, oder ob temporäre Migrationsprogramme tatsächlich zur Verringerung von irregulärer Migration beitragen. Unabhängig von diesen Unabwägbarkeiten scheint jedoch eines klar: eine nachhaltige Antwort auf die demografischen und ökonomischen Herausforderungen, die Migrationsprozesse in den Herkunfts- und Zielregionen dynamisieren, stellen die Konzepte der zirkulären Migration wohl keinesfalls dar. (Bendel 2009: 18)

Ähnlich ambivalent müssen die sogenannten Mobilitätspartnerschaften eingeschätzt werden, die von der Kommission erstmals 2007 vorgeschlagen und die bislang als Pilotprojekte mit Moldawien, Kapverden und Georgien abgeschlossen wurden. (Kurz et al. 2011) Im Herbst 2009 beauftragte der Europäische Rat die Kommission, derartige Partnerschaften mit weiteren Ländern vorzubereiten. Entsprechende Abkommen mit Ghana

und Armenien sind in Vorbereitung. (Council of the European Union 2011) Angesichts der revolutionären Ereignisse in Nordafrika und dem damit einhergehenden Anstieg der irregulären Migration in die EU stellte die Kommission im Frühjahr 2011 auch den Transformationsstaaten des südlichen Mittelmeerraums solche Partnerschaften in Aussicht. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften et al. 2011)

Im Rahmen dieser Mobilitätspartnerschaften sollen wichtige Herkunfts- und Transitländer zu einem stärkeren Engagement bei der Bekämpfung irregulärer Migration verpflichtet werden, unter anderem durch Abkommen über die Rücknahme von Staatsangehörigen und Transitmigranten, durch die Verbesserung der Grenzkontrollen, und durch Verminderung der Anreize für Irreguläre. Im Gegenzug bietet die EU Visaerleichterungen für bestimmte Berufsgruppen, Möglichkeiten der regulären Migration, etwa in Programmen zur zirkulären Migration, Unterstützung beim Aufbau eines effizienten Migrations- und Grenzmanagements sowie entwicklungspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und damit zur Abschwächung migrationsfördernder Push-Faktoren. Weiterhin sind Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Rückwanderern und Hilfen bei der Verbesserung des Systems von Rücküberweisungen vorgesehen. Außerdem können den teilnehmenden Staaten wirtschaftliche Präferenzregelungen angeboten werden. (Bendel 2009: 18-19)

Konzeptionell sind die Instrumente der Mobilitätspartnerschaften wohl durchaus dazu geeignet, kohärente Politiken zur Steuerung von Migrationsprozesse zu entwickeln, dabei auch die Interessen der Migranten und der Herkunftsländer zu berücksichtigen und somit im besten Fall eine Kooperation zwischen Herkunfts- und Zielland „auf Augenhöhe“ zu ermöglichen. (Bendel 2009: 19) In der Praxis gibt es viele gute Gründe anzunehmen, dass sich hinter der partnerschaftlichen Rhetorik in erster Linie das Interesse der EU verbirgt, alle wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten mittels Rückübernahmeabkommen und der Auslagerung der Grenzkontrollen zu Verbündeten im Kampf gegen irreguläre Migranten zu machen – auch und besonders dann, wenn der jeweilige Staat gar kein originäres Interesse an der Verhinderung der Migration seiner Bürger haben kann. Angesichts der Proliferation der Rückübernahmeabkommen, die seit Jahren einen festen Bestandteil jedes bilateralen Abkommen zwischen der EU oder ihrer Mitgliedsstaaten und einem potentiellen Herkunfts- oder Transitland darstellen, stellt sich zudem die Frage nach den realen Entscheidungskapazitäten dieser Länder. Fundierte Zweifel, ob die Verhandlungen immer auf

„Augenhöhe“ geführt wurden, erscheinen angebracht. Im Stockholmer Programm findet sich recht unverblümt der Hinweis auf die negativen Folgen, die eine mangelnde Kooperationsbereitschaft nach sich ziehen kann. Im Anschluss an die Aufforderung der Kommission, noch 2010 eine Evaluierung aller Rückübernahmeabkommen vorzulegen, wird dort konstatiert:

Der Rat sollte eine erneuerte, kohärente Rücknahmestrategie auf dieser Grundlage festlegen, die den Gesamtbeziehungen mit dem betreffenden Land Rechnung trägt, einschließlich eines gemeinsamen Ansatzes gegenüber Drittländern, die bei der Rücknahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nicht kooperieren. (Rat der Europäischen Union 2009a: 67)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch das Programm vom Stockholm in Hinblick auf eine europäische Migrations- und Asylpolitik in der Linie der sicherheits- und kontrollorientierten Ansätze steht, wie sie die europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich – bei geringen politisch-konjunkturellen Schwankungen – im Prinzip von Anfang an geprägt hat. Die Verbesserung der Grenzkontrolle, die Fortschreibung eines gemeinsamen Visasystems, der Ausbau der europäischen Grenzschutzagentur Frontex und das lange Kapitel über „wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ stehen im augenfälligen Kontrast zu den vagen und bescheidenen Festlegungen hinsichtlich einer regulären Zuwanderung in die EU. (Rat der Europäischen Union 2009a) Arbeitsmigration in die EU findet auch weiterhin als Ausnahme statt und bleibt in ausschließlicher Kompetenz der nationalen Regierung, ebenso wie die Integration der Migranten. Damit bestätigte sich einmal mehr das Scheitern der Kommission, die seit nunmehr einer Dekade versucht, „unter Verweis auf den demographischen Wandel und die Bedürfnisse der Arbeitsmärkte [...] auch die legale Zuwanderung und die Integration europäisch zu regeln.“ (Bendel 2008: 17)

3.2. Politiken der EU gegenüber irregulärer Migration

Die Entwicklung der europäischen Migrations- und Asylpolitik fand von Anfang an in einem politischen Kontext statt, in dem die Vermeidung von Migration das wichtigste Ziel aller Politiken in diesem Politikfeld war. Seit dem Anwerbestopp von 1973 wurde Zuwanderung in den europäischen Einwanderungsländern mehr und mehr als Problem definiert. Nationale Politiken zielten darauf ab, schon eingewanderte Migranten zur Rückkehr zu bewegen (Rückkehrförderung), den Zuzug weiterer Migranten zu vermeiden (etwa durch Verschärfung der Regeln bei der Familienzusammenführung) und neue Formen der

Zuwanderung, etwa Flucht- und Asylmigration, möglichst umfassend einzuschränken. Die immer geringer werdenden Möglichkeiten der regulären Migration trugen zu einer Zunahme der irregulären Migration bei, die ab Mitte der neunziger Jahre, als die Politiken gegen Asylsuchende und Flüchtlinge bereits Erfolge gezeitigt hatten, zum neuen Bedrohungsszenario stilisiert wurde. Der Kampf gegen irreguläre Migration wurde fortan zu einem strategischen Ziel in den Migrationspolitiken der meisten nationalen Regierungen. (Gosh 1998; Düvell 2006)

Diese nationalen Politiken der Abschottung fanden ihre Entsprechung auf der europäischen Ebene. Seit Mitte der achtziger Jahre ging die nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 rasch fortschreitende Integration einher mit der Definition und der Absicherung der Grenzen der Gemeinschaft nach außen. Dabei zeigte sich, dass – im Gegensatz zur zögerlichen Formulierung einer gemeinsamen Zuwanderungs- und Integrationspolitik – eine gemeinsame Grenzsicherungspolitik in einem rasanten Tempo entwickelt werden konnte. Das Ziel der Abwehr unerwünschter Migration wurde schnell als gemeinsames Interesse der Mitgliedsstaaten erkannt und zur Grundlage der Entwicklung eines einzigartigen Grenzregimes gemacht, das inzwischen längst die europäische Außengrenze als klar definierte Linie überwunden hat, sich als „Grenzraum“ bis weit in die südlichen und östlichen Nachbarregionen hineinspannt und gleichzeitig – zumindest für bestimmte Migrantengruppen – auch in das Binnenterritorium der EU reicht. (Krause 2009: 252; Eigmüller 2007) Dieses Grenzregime findet seine Entsprechung in einer gemeinsamen Visapolitik, die inzwischen zu den am weitesten vergemeinschafteten Bereichen dieses Politikfelds gehört. (Lavenex 2009: 5)

Darüber hinaus hat die EU in den letzten zwei Dekaden eine Vielzahl von weiteren Politiken, Instrumenten und Konzepten zur Bekämpfung der irregulären Migration entwickelt. Insgesamt kann konstatiert werden, dass es sich fast ausschließlich um Maßnahmen der Abwehr bzw. der Abschiebung von irregulären Migranten handelt. Erst in den letzten Jahren, hat sich, ausgehend vom Gesamtansatz Migration der Kommission aus dem Jahr 2005, zumindest auf einer konzeptionellen Ebene eine differenziertere Perspektive auf das Problemfeld irreguläre Migration etabliert. Auch angesichts der empirischen Evidenz anhaltender Migrationsströme wird, zumindest von der Kommission, seither ein umfassender Ansatz vertreten, der die – immer weiter verfeinerten und verstärkten – restriktiven Maßnahmen mit positiven Politiken in zwei Dimensionen kombinieren soll: Zum einen

werden die Herkunfts- und Transitländer als Akteure wahrgenommen, die eigene Interessen und Ziele in dem jeweiligen Migrationsprozess haben. (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2008) Mit der Einbeziehung der Herkunftsländer einher geht eine stärkere Berücksichtigung der Push-Faktoren, beispielsweise durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen. (Lavenex/Kunz 2008) Zum anderen wurde die Eröffnung von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten als ein Instrument zur Verminderung von irregulärer Migration identifiziert.

Die Umsetzung von Politiken aus diesen beiden Dimensionen verläuft jedoch so schleppend, dass die Vorherrschaft der restriktiven Elemente de facto ungebrochen ist: Die Politik der Europäischen Union gegenüber irregulärer Migration zielt nach wie vor auf die Verhinderung der Einreise bzw. auf die möglichst rasche Beendigung des Aufenthalts ab. Dabei nimmt sie es in Kauf, dass die Politiken der Migrationsabwehr vielfach mit der Missachtung grundlegender Rechte einhergehen bzw. Migranten in Situationen zwingen, in denen ihre Rechte fundamental bedroht sind. „The EU has consistently failed to adopt positive measures in this field, particularly those that address the pressing need to safeguard the fundamental rights of irregular migrants at all states of the migration process.” (Cholewinski 2004: 159) Diese menschenrechtliche Problematik lässt sich prinzipiell auf allen Stationen des Migrationspfades beobachten: Im Bereich der ausgelagerten Grenzkontrolle, die vielerorts von den Organen autoritärer Drittstaaten ausgeführt wird; bei der irregulären Einreise, die oftmals mit extremen Situation der Schutzlosigkeit einhergeht und in vielen Fällen Gesundheit und Leben der Migranten gefährdet; beim Aufenthalt, der meist mit Rechtlosigkeit und Marginalisierung einhergeht; und nicht zuletzt bei zwangsweisen Rückführung, der immer häufiger lange Haftzeiten in Abschiebgefängnissen vorausgehen. (Kiza 2008)

Im Folgenden wird die Entwicklung der europäischen Politik gegenüber irregulärer Migration diskutiert. Dabei soll zuerst die Entwicklung, Etablierung und Wirkung des europäischen Grenzregimes analysiert werden. Dabei wird insbesondere die Ausweitung dieses Regimes in die Nachbarländer der EU berücksichtigt. Daran schließt sich eine Diskussion der Folgen dieser Politiken für die Migranten an. Schließlich werden die Politiken der EU diskutiert, mit denen auf die Pull-Faktoren innerhalb Europas Einfluss genommen werden soll.

Die Europäische Kommission hat sich schon 1974 erstmals mit der Problematik der irregulären Migration beschäftigt. Damals ging die Kommission von rund 600.000 irregulären Arbeitsmigranten aus. (Cholewinski 2004: 160) Die Situation irregulärer Migranten, insbesondere unter dem Aspekt der illegalen Beschäftigung, fand Eingang in das „Action Programm in Favour of Migrant Workers and Their families“²⁶. Auf Grundlage dieses Programmes präsentierte die Kommission den Entwurf für eine „Council Directive on the harmonisation of laws in the Member States to combat illegal migration and illegal employment.“ (Cholewinski 2004: 164-165) Nach Beratungen im Rat und im Parlament wurde dieses Gesetzesvorhaben vom Rat nicht weiterverfolgt – wohl aufgrund des fehlenden politischen Willens in den Mitgliedsstaaten. (Cholewinski 2004: 166) Bemerkenswert ist dabei jedoch der ausgeglichene Ansatz, der sich in einer doppelten Stoßrichtung des Entwurfs manifestierte: „concerning the prevention and suppression of illegal migration and employment... [and] to mitigate the hardships suffered by illegal migrants by reason of their situation.“²⁷ Irreguläre Migration, die sich in dieser Phase noch hauptsächlich als Fortsetzung der durch den Anwerbestopp zum Erliegen gekommenen Gastarbeitermigration entwickelte (Sciortino 2004: 28-29), wurde in erster Linie als Problem der illegalen Beschäftigung gesehen – und als Gefährdung für die Migranten, die sich in dieser Situation befinden. In ihrer „Communication on Guidelines for a Community Policy on Migration“²⁸ von 1985 erneuerte die Kommission ihre Bemühungen, für dieses Thema eine gemeinschaftliche Regelung zu finden. Ohne Erfolg: In der auf dieser Vorlage basierenden Entschließung des Rates findet irreguläre Migration keine Berücksichtigung. (Cholewinski 2004: 166)

Von diesen frühen Reaktionen der Kommission auf das Phänomen der irregulären Migration einmal abgesehen, kam das Thema jedoch erst mit dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen und der Entstehung einer europäischen Außengrenze auf die Agenda der europäischen Politik. Von diesem Zeitpunkt an wurde die irreguläre Zuwanderung nach Europa als eine säkulare Bedrohung rezipiert, auf die mit immer differenzierten Politiken der Abwehr reagiert wurde. 1992 beschloss der Ministerrat die Einrichtung eines *Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration* (CIREFI), das die Mitgliedsstaaten bei der Erfassung der regulären und bei der Bekämpfung der irregulären Migration unterstützen sollte. 1999 wurde im Rahmen des CIREFI ein

²⁶ Zit. in: Cholewinski 2004: 160.

²⁷ Zit. in: Cholewinski 2004: 165.

²⁸ Zit. in: Cholewinski 2004: 166.

Frühwarnsystem zur Übermittlung von Informationen über irreguläre Zuwanderung und Schleuserkriminalität geschaffen, dass insbesondere Anzeichen für neue irreguläre Migrationsprozesse und Änderungen, beispielsweise bezüglich der Routen, bei bestehenden Migrationsströmen erfassen, analysieren und an die Mitgliedsstaaten weitergeben sollte.²⁹ 1998 wurde auf Initiative des Rats die *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG) ins Leben gerufen, die Aktionspläne für bestimmte Herkunfts- und Transitstaaten ausarbeitet. (Düvell 2011)

Im Zentrum der Politiken, welche die EU in den letzten Jahren zur Bekämpfung der irregulären Migration formuliert hat, steht die Etablierung eines einzigartigen Grenzregimes, das die traditionelle Bedeutung von Grenze und Grenzkontrolle überwindet und „Grenze“ und deren Funktionen in einem völlig neuen, mehrdimensionalen Raum organisiert. Im Folgenden werden deshalb die europäischen Politiken gegen irreguläre Migration unter dem Blickwinkel des europäischen Grenzregimes diskutiert.

3.2.1. Die Entwicklung des europäischen Grenzregimes

Das europäische Grenzregime hat sich in enger Interdependenz mit einem zentralen Projekt der europäischen Integration entwickelt: der Freizügigkeit der Bürger der Mitgliedsstaaten und dem Wegfall der europäischen Binnengrenzen. Es ist eingebettet in die europäische Justiz- und Innenpolitik, die im Maastrichter Vertrags als dritte Säule erstmals als Feld der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten genannt wurde. Durch den Vertrag von Amsterdam, in dem die Schaffung eines „gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Ziel definiert wurde, und durch die vom Europäischen Rat in Tampere 1999 beschlossene Agenda erfuhr dieses Politikfeld einen „enormen Bedeutungszuwachs.“ (Eigmüller 2007: 52)

Dabei erscheint bemerkenswert, dass das europäische Grenzregime seine Ursprünge in Strukturen hat, die sich teilweise parallel zur Europäischen Gemeinschaft entwickelt haben. Dazu zählte unter anderem die TREVI-Gruppe³⁰, die sich außerhalb der

²⁹ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33100_en.htm; (13.09.2011).

³⁰ TREVI steht für „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale“. Die TREVI-Gruppe wurde 1976 auf Initiative der europäischen Innenminister gegründet und beschäftigt sich in ihren halbjährlichen Konsultationen mit Themen der inneren Sicherheit. Zusammen mit dem Schengen-Prozess ging sie der im Vertrag von Maastricht institutionalisierten Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik voraus. <http://www.eufis.de/eu-glossar.html?title=TREVI>, (14.07.2010).

Gemeinschaftsinstitutionen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) gebildet hatte, sowie die 1986 zu deren Unterstützung ergründete Ad-Hoc Gruppe Zuwanderung, die ausschließlich mit Fragen der Grenzsicherung und Migration befasst war. (Eigmülller 2007: 50, 60) Die wichtigsten Wurzeln des Grenzregimes liegen allerdings im Schengen-Prozess, in dem sich anfangs nur eine kleine Gruppe von Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich und die Beneluxländer) zusammengefunden hatte, um den Wegfall der Binnengrenzen und eine gemeinsame Politik an den Außengrenzen vorzubereiten. (Krause 2009: 254) 1985 unterzeichneten diese Staaten das Schengener Abkommen, 1990, zusammen mit weiteren Ländern, das Schengener Durchführungsabkommen. 1995 trat schließlich das Schengen-System in Kraft. Es umfasste die Aufhebung der Kontrolle an den Binnengrenzen, eine koordinierte Überwachung der Außengrenzen, gemeinsame Bestimmungen bei der Visa- und Asylpolitik, eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie die Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS). (Krause 2009: 255) Bis 1996 waren 13 der damals 15 EU-Mitglieder dem Schengen-Raum beigetreten. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der sogenannte Schengen-Besitzstand ins Gemeinschaftsrecht überführt, wobei, wie weiter oben schon beschrieben, Großbritannien und Irland dem Schengen-Raum nicht angehören und sich Dänemark einige opt-out-Klauseln zusichern ließ. Dagegen sind mit Norwegen, Island und seit 2008 auch der Schweiz Nicht-EU-Staaten Teil des Schengen-Raums, während in den neu beigetretenen Staaten Zypern, Rumänien und Bulgarien die Grenzkontrollen aus jeweils unterschiedlichen Gründen noch nicht beseitigt wurden. Bemerkenswerterweise ist also „der Schengen-Raum, der die Grundlage für das Grenzregime der EU [...] bildet, nicht mit dem Gebiet der EU-Mitgliedsstaaten identisch.“ (Krause 2009: 255)

Mit dem Vertrag von Prüm entstand im Jahr 2005 eine weitere Struktur außerhalb des Rechtsrahmens der EU, die zumindest indirekte Auswirkungen auf das europäische Grenzregime hat. Der Vertrag, der von den Benelux-Ländern, Deutschland, Spanien, Frankreich und Österreich unterzeichnet wurde und dem bislang Finnland, Slowenien, Ungarn und Norwegen beigetreten sind, sieht eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der irregulären Migration vor. (Angenendt 2008: 52; Weichert 2006)

Parallel zum Aufbau des Schengen-Systems, mit dem das europäische Grenzregime begründet wurde, entwickelten sich die Politiken zu Abwehr irregulärer Migration in den

Strukturen der Gemeinschaft. Im Vertrag von Maastricht von 1992 wurde die „die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“³¹ als gemeinsames Interesse der Mitgliedsstaaten identifiziert und eine Kooperation vereinbart. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde auch die Vergemeinschaftung der Politiken gegen unerwünschte Zuwanderung vorangetrieben.

Der Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, stellt für die europäische Migrations- und Asylpolitik und – damit eng verbunden – für die europäische Grenzsicherungspolitik die entscheidende Zäsur da. Durch die Überführung des Politikfelds Einwanderung in die erste Säule wurde dessen Vergemeinschaftung eingeleitet (wenn diese auch, wie weiter oben ausgeführt, bis heute unvollendet blieb). Mit dem Ziel der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, wie es im Vertrag von Amsterdam (Vertrag von Amsterdam: Titel VI) definiert wurde, erhielt die europäische Grenzsicherungspolitik eine neue Priorität. Die Festlegungen des Vertrags von Amsterdam und die Beschlüsse des Europäischen Rats von Tampere übertrugen den europäischen Organen wesentliche Kompetenzen im Bereich der Außengrenzkontrollen. (Eigmüller 2007: 54)

Im Oktober 1999 trat der Europäische Rat im finnischen Tampere zu einer Sondertagung über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union zusammen. (Europäischer Rat 1999) In seinen Entschlüssen zur gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik wurden wichtige Grundlagen für die Politik gegenüber irregulärer Migration und die Entwicklung des Europäischen Grenzregimes, insbesondere bezüglich der Einbeziehung von Herkunfts- und Transitländern, getroffen. Unter dem Punkt „Steuerung der Migrationsströme“ (Europäischer Rat 1999: A. IV.) heißt es: „Der Europäische Rat ist entschlossen, die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen, insbesondere durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten.“ (Europäischer Rat 1999: A. IV. 23) Dazu schlägt der Rat unter anderem „eine engere Zusammenarbeit und eine gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten [...] sowie die rasche Einbeziehung der beitragswilligen Länder in diese Zusammenarbeit“ vor. (Europäischer Rat 1999: A. IV. 24)

³¹ Vertrag über die Europäische Union. Art. K 1 (3) (c).

Aber auch Drittstaaten sollen nach dem Willen des Europäischen Rates an der Errichtung des Grenzregimes beteiligt werden:

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Gemeinschaft Befugnisse im Bereich der Rückübernahme erhalten. Der Europäische Rat ersucht den Rat, Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einschlägigen Drittländern oder Gruppen von Drittländern zu schließen oder Standardklauseln in andere Abkommen zwischen diesen Parteien aufzunehmen. (Europäischer Rat 1999: A. IV. 27)

3.2.1.1. Umsetzung der Tampere-Agenda unter dem Einfluss des 9/11

In den Beschlüssen von Tampere wurden neben restriktiven Maßnahmen gegen irreguläre Zuwanderung, Schleuserkriminalität etc. auch einige positive Politiken, etwa die Schaffung eines europäischen Asylsystems, das Schutzsuchenden tatsächlichen Zugang zu Asyl gewährt, oder eine Verbesserung der Situation von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU projiziert. Vielfach wurde deshalb der „liberale Geist von Tampere“ (Krause 2009: 259; Bendel 2008) beschworen – unbeschadet der Tatsache, dass auch in Tampere Abschottung und Migrationsvermeidung die Prämissen der meisten Beschlüsse im Politikfeld Migration waren.

In der fünfjährigen Umsetzungsphase gingen die liberalen Tendenzen der Tampere-Agenda weitgehend verloren, während die restriktive Grundausrichtung der Migrationspolitik stärker in den Vordergrund rückte. Grund dafür waren die Folgen der Anschläge am 11. September 2001, die auch in der europäischen Migrationspolitik für eine dauerhafte Hegemonie von Sicherheits- und Kontrollinteressen sorgten. Besonders deutlich wurde dies im Bezug auf die Politik gegenüber irregulärer Migration und – eng damit verbunden – die Sicherung der europäischen Außengrenzen. (Eigmüller 2007: 65-69) In der Folgezeit entwickelte sich ein Diskurs, der irreguläre Zuwanderung in direkten Bezug zu Terrorismus und anderen Formen der Kriminalität setzte. Die EU beschloss eine Reihe von restriktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration, darunter die Richtlinie über die Definition der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt³² und eine Richtlinie über die Harmonisierung der Geldbußen und Geldstrafen für Beförderungsunternehmer, die Drittstaatsangehörige ohne die erforderlichen Einreisedokumente in die Mitgliedsstaaten verbringen.³³ Parallel dazu wurde die Entwicklung der Grenzsicherungspolitik vorangetrieben, die schließlich zu dem mehrdimensionalen und umfassenden Grenzregime führte, das heute die Europäische Union nach außen abschottet.

³² Rat der Europäischen Union 2002.

³³ Rat der Europäischen Union 2001.

Besondere Bedeutung erlangten dabei die Beschlüsse des Europäischen Rats in Laeken am 14./15. Dezember 2001 und des darauffolgenden Gipfeltreffens im Juni 2002 in Sevilla, die beide unter dem Eindruck des 11. Septembers stattfanden. In Laeken einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf „effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union [...] zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel“³⁴. Auf der Basis dieser Beschlüsse verfasste die Europäische Kommission im Mai 2002 eine Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten“³⁵. In diesen und später folgenden Verlautbarungen wird irreguläre Migration immer stärker in Zusammenhang mit Terrorismus und anderen Formen der Schwerkriminalität, wie etwa dem Menschenhandel, gebracht. (Eigmüller 2007: 67)

Der Europäische Rat in Sevilla befasste sich in erster Linie mit dem Thema der irregulären Migration. Dem Gipfeltreffen war ein informelles Treffen der EU-Innenminister am 14. Februar 2002 in Santiago de Compostela vorausgegangen, wo ein „umfassender Plan zur Bekämpfung illegaler Migration und von Menschenhandel“ diskutiert worden war. (Düvell 2002: 84) Daraus resultierte der Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Erwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union³⁶, den der Europäische Rat von Sevilla in seinen Schlussfolgerungen als „wirksames Instrumentarium zur adäquaten Steuerung der Migrationsströme und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ (Europäischer Rat 2002: Art. 30) definierte. In ihm sind alle Maßnahmen der Europäischen Union in diesem Politikfeld systematisch zusammengefasst. Er beinhaltet weiterhin zwei neue Elemente, die die Politik der EU gegen unerwünschte Migration bis heute wesentlich prägen: Die Proliferation der Grenzkontrollmaßnahmen in die Anrainerstaaten und die Einbeziehung der Transit- und Herkunftsländer in die Politik der Migrationskontrolle und –verhinderung. Tatsächlich stellt der Gesamtplan einer Art von Blaupause dar, an der sich die europäische Politik gegen irreguläre Migration seitdem orientiert.

³⁴ Zit. in: Eigmüller 2007: 67.

³⁵ Zit. in: Eigmüller 2007: 6.

³⁶ Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union. (2002/C 142/02)

3.2.1.2. *Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union*

In der Einleitung des Gesamtplans wird folgendes konstatiert: „Die Verhinderung und die Bekämpfung illegaler Einwanderung sind wesentliche Bestandteile der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union.“³⁷ Unter diese Prämisse werden die einzelnen Maßnahmen und Aktionen gestellt, die im Rahmen der europäischen Grenzsicherungspolitik und der Migrationspolitik irreguläre Zuwanderung verhindern sollen. Dabei zieht sich die Hervorhebung des Sicherheitsaspekts der Migrationspolitik durch den gesamten Text. Der Gesamtplan kann so mit einigem Recht als eines der Gründungsdokumente der „securisation“ (Bendel 2008) der europäischen Zuwanderungspolitik angesehen werden.³⁸

Im Bereich der Visapolitik wird unter anderem die Entwicklung eines Europäischen Visa-Identifizierungssystems gefordert.³⁹ Außerdem wird die Weiterentwicklung des Frühwarnsystems zur Übermittlung von Informationen über irreguläre Migration angekündigt, das nach einem Beschluss des Rates vom Mai 1999 eingerichtet worden war.⁴⁰ Für die weitere Entwicklung des Grenzregimes und der Politik gegenüber unerwünschter Zuwanderung sind insbesondere die unter dem Stichpunkt „Maßnahmen im Grenzvorbereich“ aufgeführten Aktionen von Bedeutung. Darunter fallen unter anderem der weitere Ausbau eines Netzes von Verbindungsbeamten in den Transit- und Herkunftsländern⁴¹ und die technische und finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Migrationskontrolle in Drittstaaten.⁴² Bei letzteren fällt auf, dass in der Einleitung zwar Maßnahmen „am Anfang der ‚Migrationskette‘“ eingefordert werden, die „Frieden, politische Stabilität, Menschenrechte, demokratische Grundsätze und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung“ fördern sollten. Bei der konkreten Aufzählung von möglichen Projekten werden dann aber nur solche Maßnahmen angeführt, die den jeweiligen Drittstaat zu einem effizienten Migrationsmanagement befähigen sollen, darunter beispielsweise „Unterstützung der Infrastruktur im Asylbereich“, „Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen für illegale

³⁷ Ebd.: I.1.

³⁸ Bemerkenswerterweise ist das Dokument über weite Strecken in einem Duktus gehalten, der sich wie eine Bekräftigung der Metapher von der *Festung Europa* liest, wie sie von Kritikern der EU-Migrationspolitik immer wieder beschworen wird; etwa wenn es heißt: „Das gemeinsame Sicherheitssystem ist nur so stark wie sein schwächstes Glied.“ (Ebd.: D.19)

³⁹ Ebd.: A III.

⁴⁰ Ebd.: B III.

⁴¹ Ebd.: C I.

⁴² Ebd.: C II.

Einwanderer in Transitländern, Unterstützung bei der Rückführung irregulärer Migranten“ oder „Verbesserung der Grenzkontrolle und der dazu erforderlichen Ausrüstung“.⁴³ Diese Politik zielt also in erster Linie darauf ab, die staatlichen Akteure „am Anfang der Migrationskette“ mit in die Migrationsvermeidungspolitik der EU einzubinden und dabei Aufgaben wie Grenzkontrolle oder die Aufnahme von Asylsuchenden auszulagern. Von einer Verbesserung der Lebensumstände ist nicht mehr die Rede. Die einzigen angeführten Maßnahmen, die direkt auf die potentiellen Migranten zielen, sind Informationskampagnen in den Herkunftsländern „zur Sensibilisierung der gesamten Öffentlichkeit für die mit der illegalen Einwanderung zusammenhängenden Probleme und Risiken.“⁴⁴

Unter dem Stichpunkt „Rückübernahme- und Rückführungspolitik“ werden die Schlussfolgerungen von Tampere und Laeken bekräftigt und die Kommission zur Vorlage des Grünbuchs zur gemeinsamen Rückführungspolitik aufgefordert.⁴⁵ Bemerkenswert ist der Hinweis, dass die EU bei Ländern, die sich bei der Erfüllung ihrer Rücknahmeverpflichtungen zögerlich verhalten, „ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen“ solle, sowie die Forderung, bei neuen Rückübernahmeabkommen die jeweiligen Länder auch zur Rücknahme von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen zu verpflichten, wenn sich diese zuvor in dem betreffenden Land aufgehalten haben.⁴⁶ Damit wird neben der Grenzkontrolle und Asylpolitik auch das Problem der Rückführung von irregulären Migranten in die Transitstaaten ausgelagert – was zu gravierenden menschenrechtlichen Problemen führen kann, wie weiter unten noch gezeigt werden wird. Mit der Bekräftigung der Verantwortlichkeit der Beförderungsunternehmen, sich des ordnungsgemäßen Zustands der Dokumente des Reisenden zu vergewissern, wird weiterhin auch die Übertragung von hoheitlichen Kontrollaufgaben an private Akteure bestätigt.⁴⁷

Insgesamt handelt es sich bei dem Gesamtplan, den sich der Europäische Rat von Sevilla in seinen Schlussfolgerungen zu eigen machte, um ein Aktionsprogramm, das den Sicherheits- und Kontrollaspekten absoluten Vorrang einräumt, fast ausschließlich auf restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration setzt und wesentliche Aufgaben des Grenz- und Migrationsmanagements an die Herkunfts- und Transitstaaten sowie an private Akteure auslagert. Menschenrechtliche Aspekte oder die Interessen und der

⁴³ Ebd.: C II. 54.

⁴⁴ Ebd.: C III. 56.

⁴⁵ Ebd.: E I.-II.

⁴⁶ Ebd.: E II. 77.

⁴⁷ Vgl. ebd.: . G V. 96.

Schutz irregulärer Migranten spielen dagegen kaum eine Rolle. Lediglich die Berücksichtigung der „spezifischen Bedürfnisse besonders gefährdeter Gruppen wie Minderjähriger und Frauen“⁴⁸ findet Erwähnung, ohne jedoch konkretisiert zu werden.

Der Europäische Rat, der sich unter dem Vorsitz des konservativen spanischen Ministerpräsidenten José María Aznar am 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla versammelte, nahm diesen restriktiven Ansatz auf und verstärkte ihn. Obwohl „Asyl- und Einwanderung“ als zentrales Thema auf der Agenda stand, spielte eine positive Migrationspolitik keine Rolle. Möglichkeiten der regulären Migration in die EU wurden nicht angesprochen, stattdessen stand die Bekämpfung der irregulären Zuwanderung im Mittelpunkt. Neben den im Gesamtplan beschriebenen Maßnahmen bekräftigte der Europäische Rat insbesondere die Einführung eines koordinierten und integrierten Schutzes der Außengrenzen auf Grundlage des Vorschlags der Kommission. Eine große Bedeutung wurde der Einbeziehung der Einwanderungspolitik in die Beziehungen der Union zu Drittländern zugesprochen.⁴⁹ Hier erinnerten die Staats- und Regierungschefs noch einmal an das schon in Tampere formulierte Ziel, bei den „tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung“ anzusetzen und durch wirtschaftliche Zusammenarbeit, Handel und Entwicklungshilfe den Wohlstand zu fördern und damit die Migrationsgründe zu verringern. Verweise auf konkrete Politiken, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen könnten, finden sich allerdings nicht.

Sehr viel deutlicher wurden die europäischen Staats- und Regierungschefs dagegen bei den Forderungen an Drittstaaten:

Der Europäische Rat fordert nachdrücklich dazu auf, dass in allen Kooperations- oder Assoziierungsabkommen [...] eine Klausel über die gemeinsame Kontrolle der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rücknahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen wird.⁵⁰

Damit war die Proliferation des Grenzregimes und der Migrationskontrolle in die Herkunfts- und Transitstaaten endgültig zu einem strategischen Element der EU-Außenbeziehungen geworden.

⁴⁸ Ebd.: B 11.

⁴⁹ Europäischer Rat 2002: III.33.

⁵⁰ Ebd.

3.2.1.3. *Haager Programm*

Diese restriktive, auf Kontroll- und Sicherheitsaspekte ausgerichtete Politik fand ihre Fortführung im sogenannten Haager Programm, das im zweiten Halbjahr 2004 unter niederländischer Ratspräsidentschaft erarbeitet wurde. Das Haager Programm trat an die Stelle der Tampere-Agenda und beinhaltete Maßnahmen und Strategien zur Schaffung des im Amsterdamer Vertrag projektierten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die folgenden fünf Jahre. Das Programm wurde vom Europäischen Rat in den Haag am 4. und 5. November 2004 unter dem Titel „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ angenommen. (Rat der Europäischen Union 2005)

Schon in der Einleitung wird unter Bezugnahme auf die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA und am 11. März 2004 in Madrid die sicherheitspolitische Generallinie präsentiert:

Die Bürger Europas erwarten zu Recht von der Europäischen Union, dass sie im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und – schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität und deren Verhütung gemeinsam und noch wirksamer vorgeht. (Rat der Europäischen Union 2005: 1)

Ein weiteres Mal wurde irreguläre Migration in den direkten Zusammenhang mit Schwermriminalität gerückt und das Delikt des Menschenhandels, das immer Nötigung und meist Anwendung brutaler Gewalt umfasst, de facto mit der Beihilfe zum illegalen Grenzübertritt gleichgesetzt. In Kohärenz mit dieser Bedrohungspersonen wurden die Sicherung der Außengrenzen und die Bekämpfung der irregulären Migration in das Zentrum der im Haager Programm festgeschriebenen Prioritäten gestellt. (Krause 2009: 260)

Das Programm ist in drei große Unterpunkte aufgeteilt: III.1. Stärkung der Freiheit; III.2. Stärkung der Sicherheit und III.3. Stärkung des Rechts. Die Zielsetzungen der künftigen gemeinsamen Migrations- und Grenzsicherungspolitik finden sich bemerkenswerterweise unter der Überschrift „Stärkung der Freiheit“. Unter 1.2. Asyl- Migrations- und Grenzpolitik wird zunächst ein umfassender Ansatz postuliert, der „der alle Phasen der Wanderungsbewegungen erfasst und die Gründe für die Wanderungsbewegungen, die Einreise- und Zulassungspolitik sowie die Integrations- und Rückkehrpolitik berücksichtigt“ und eine engere Kooperation auf Grundlage von Solidarität und Lastenteilung einfordert. (Rat der Europäischen Union 2005: 3) Für die Asylpolitik wurde das Ziel formuliert, ein „gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Menschen einzuführen, denen

Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird.“ (Rat der Europäischen Union 2005: 3) Bezüglich der legalen Zuwanderung wird lediglich deren „wichtige Rolle beim Ausbau der wissensbestimmten Wirtschaft in Europa“ anerkannt, gleichzeitig aber betont, dass alle Zuständigkeiten in diesem Bereich bei den Mitgliedsstaaten liegen. (Rat der Europäischen Union 2005: 4) Ähnlich vage bleibt das Haager Programm bei den Ausführungen zur Integration von Drittstaatsangehörigen, wo lediglich eine bessere Koordinierung der Integrationspolitiken der Mitgliedsstaaten und die Herausarbeitung von „gemeinsamen Grundprinzipien eines stimmigen europäischen Rahmens für die Integration“ eingefordert werden. (Rat der Europäischen Union 2005: 4)

Unter der Überschrift „die externe Dimension von Asyl und Zuwanderung“ wird die Einbeziehung von Drittländern in das Migrationsmanagement der Union behandelt. Hier spricht sich der europäische Rat für die Weiterentwicklung von Strategien zur Bekämpfung von Migrationsursachen aus, in denen auf kohärente Weise Migration, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe verknüpft werden sollen. (Rat der Europäischen Union 2005: 5) Der Schwerpunkt liegt jedoch eindeutig auf dem Ziel, Herkunfts- und Transitländer stärker in die Migrationskontrolle einzubeziehen, sei es durch die Verbesserung ihrer Grenzschutzkapazitäten, den Aufbau nationaler Asylsysteme oder durch den Beitritt zur und die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Intention dieser Maßnahmen, bei deren Umsetzung den Drittländern verschiedene Unterstützungen aus Gemeinschaftsmitteln zugesagt werden, besteht offensichtlich darin, diese Länder nicht nur zur Kontrolle und damit zur Begrenzung von Migrationsströmen zu verpflichten, sondern sie auch in ein internationales „Schutzsystem“ einzubinden, das „zum frühestmöglichen Zeitpunkt Zugang zu Schutz und zu dauerhaften Lösungen gewähren muss“ – d. h. sie zu Aufnahmeländer für Flüchtlinge und Asylsuchende zu machen und damit die Einreise dieser Migranten in die EU zu verhindern. (Rat der Europäischen Union 2005: 5)

Der zweite Schwerpunkt bei der Einbindung von Drittstaaten in das Migrationsmanagement der Union liegt auf der Rückkehr- und Rückübernahmepolitik, wo einmal mehr die Bedeutung von Rückübernahmeabkommen und die Notwendigkeit der Kohärenz von Außenbeziehungen und Rückkehrpolitik unterstrichen wird. Unter der Überschrift „Steuerung der Wanderungsbewegungen“ werden Maßnahmen der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zusammengefasst. Dabei misst der Europäische Rat der „weiteren schrittweisen Verwirklichung des integrierten

Grenzschutzsystems für die Außengrenzen und dem Ausbau der Kontrollen an den Außengrenzen und deren Überwachung“ besondere Bedeutung zu. Dies habe unter einer ausgewogenen „Teilung der Verantwortung – einschließlich der finanziellen Auswirkungen – zwischen den Mitgliedsstaaten“ zu erfolgen. (Rat der Europäischen Union 2005: 6) Der Europäische Rat begrüßt außerdem die Errichtung der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ (Frontex). Er stellt fest, dass die Kontrolle der Außengrenzen Aufgabe der nationalen Grenzbehörden ist, fordert aber Rat und Kommission auf, Unterstützungsmaßnahmen für Mitgliedsstaaten, die mit der „Kontrolle und Überwachung langer oder problematischer Abschnitte der Außengrenzen“ oder mit einem „außergewöhnlichen Migrationsdruck“ konfrontiert sind, vorzubereiten. Unter diese Maßnahmen fallen Expertenteams, die schnelle technische und operative Hilfe leisten können, die Einrichtung eines Grenzschutzfonds und die Schaffung eines Überwachungsmechanismus, der die Effizienz der Grenzsicherung überprüfen soll. Des Weiteren ersucht der Europäische Rat die Mitgliedsstaaten, den Informationsaustausch über alle Aspekte der irregulären Migration in Zusammenarbeit mit Frontex, Europol und Eurojust zu verbessern. Außerdem sollen Kommission und Rat für „die feste Ansiedlung von Verbindungsnetzen für Einwanderungsangelegenheiten in den relevanten Drittländern“ sorgen. (Rat der Europäischen Union 2005: 6)

Einen besonderen Stellenwert wird dem Ausbau der vorhandenen Informationssysteme und der Einbeziehung von biometrischen Identifikatoren eingeräumt. (Rat der Europäischen Union 2005: 7) Insbesondere soll die Effizienz und Interoperabilität zwischen dem Schengener Informationssystem (SIS II), dem Visa-Informationssystem (VIS) und EURODAC, einer Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und irregulären Migranten, verbessert werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Weiterentwicklung des VIS gedrängt und eine weitere Harmonisierung der Visapolitik eingefordert. Es solle außerdem geprüft werden, ob im „Rahmen der europäischen Rückübernahmepolitik“ die Erteilung von Kurzaufenthaltsvisa an Drittstaatsangehörige zu fördern sei. Ob dies nun tatsächlich als „Teil einer echten Partnerschaft in den Außenbeziehungen unter Einschluss der Migrationsangelegenheiten“ (Rat der Europäischen Union 2005: 7) zu interpretieren ist, oder ob es sich bei dieser Regelung nicht vielmehr um „carrots“ (Triandafyllidou/Ilios 2010: 31) für kooperationsbereite Regierungen von Drittstaaten handelt, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Die Implementierung der Teile des Haager Programms, die sich auf Migrations- und Asylpolitik beziehen, machte einmal mehr die migrationspolitischen Interessenlagen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten deutlich. Die zum Politikfeld Asyl formulierten Vorgaben wurden nur schleppend und unvollständig umgesetzt. Auch im Jahr 2011, also sieben Jahre nach der Verabschiedung des Haager Programms, war die EU weit von der Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems entfernt – und daran wird sich, wie etwa die Reaktion der bundesdeutschen Regierung auf einen erneuten Vorstoß der Kommission im Juli 2010 bewies, mit hoher Wahrscheinlichkeit so schnell auch nichts ändern.⁵¹ Beachtliche Fortschritte wurden dagegen bei den Maßnahmen erzielt, die der Abwehr irregulärer Migration dienen. Die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten wurde intensiviert, Frontex wurde stark ausgebaut und übernahm immer weitere Aufgaben, das integrierte Grenzmanagement wurde perfektioniert, Rückübernahmeabkommen mit zahlreichen Staaten geschlossen bzw. erneuert und mit der europäischen Rückführungsrichtlinie⁵² ein wichtiges Instrument und nicht zuletzt auch ein starkes Symbol im Kampf gegen die irreguläre Migration geschaffen. (Krause 2009: 269-270)

3.2.1.4. *Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm*

Die Politik des Ausbau des europäischen Grenzregimes und die Etablierung eines restriktiven Migrationsmanagements, das auf der Bekämpfung irregulärer Migration und auf der prospektiven Schaffung von streng regulierten, selektiven Zuwanderungsmöglichkeiten unter der Kompetenz der nationalen Regierungen beruht, wie sie in Programm von Tampere angelegt und in Haager Programm bekräftigt wurden, fanden ihren Niederschlag auch im Vertrag von Lissabon. „Der Vertrag von Lissabon macht den Geist des Haager Programms, die verstärkte gemeinsame Kontrolle des EU-Territoriums, zur gleichsam in Stein gemeißelten Grundlage des politisch verfassten Europas.“ (Krause 2009: 271)

Und auch das Stockholmer Programm von 2009, das an die Stelle des Haager Programms trat und das die Leitlinien für die Gestaltung des gemeinsamen Raums der

⁵¹ Vgl. Taz, 14.07.2010. Die Bundesregierung und konservative deutsche Abgeordnete im Europäischen Parlament wandten sich u.a. gegen höhere Rechtsschutzstandards für Asylbewerber und blockierten damit die Versuche der belgischen Ratspräsidentschaft und der Kommission, das seit Tampere geplante und zuletzt im Stockholmer Programm festgeschriebene Ziel eines gemeinsamen europäischen Asylsystems endlich umzusetzen.

⁵² Die im Frühsommer 2008 nach mehr als dreijährigen Verhandlungen von Rat und Parlament beschlossene Richtlinie (Europäisches Parlament et al. 2008) sieht u.a. eine bis zu 18 Monaten dauernde Abschiebehaft und ein fünfjähriges Wiedereinreiseverbot für irreguläre Migranten vor.

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum 2010 bis 2015 festlegt, hat diese restriktiven Grundausrichtung der europäischen Migrationspolitik ein weiteres Mal bestätigt. (Wicht 2010) Bezüglich der irregulären Migration manifestierte sich diese Politik am deutlichsten in der Errichtung und Entwicklung des europäischen Grenzregimes. Dies soll im Folgenden in seinen verschiedenen Funktionen und Dimensionen dargestellt werden.

3.3. Funktionen, Dimensionen und Instrumente des europäischen Grenzregimes

Die europäische Grenze [...] bildet sich unabhängig von bestimmten Orten, gekoppelt lediglich an bestimmte Subjekte, die von der Institution selbst ausgewählt werden und für die alleine sich die Grenze überhaupt manifestiert. Die Gestalt, die die Grenze selbst annimmt ist schließlich abhängig von der spezifischen Funktion, die sie zu erfüllen hat. (Eigmüller 2007: 69)

Das Grenzregime, das in den letzten drei Dekaden von den Regierungen der Mitgliedsstaaten, den Organen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union und Strukturen außerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen errichtet wurde, ist in der Tat einzigartig: Es ist territorial ungebunden und reicht von den Herkunfts- und Transitstaaten, die vielfältig in die Systeme von Grenzsicherung und Migrationsmanagement eingebunden sind, bis zu den Personenkontrollen an jedem beliebigem Ort der EU. Es erscheint in der virtuellen Form der *e-borders* mit immer stärker integrierten Systemen der Erfassung und Speicherung personenbezogener Daten und in der sehr konkreten Materialität der Grenzschutzanlagen von Ceuta und Melilla, die mit ihren Zäunen, Mauern und Stacheldrahtverhauen an die frühere innerdeutsche Grenze erinnern. (Krause 2009: 278) Es reicht von der gemeinsamen Visapolitik, welche die Einreise der Erwünschten regelt, bis zur gemeinsamen Rückführungspolitik für die Unerwünschten. An ihm sind nationalstaatliche, supranationale, zivilgesellschaftliche und private Akteure innerhalb und außerhalb der Europäischen Union beteiligt. (Düvell 2011; Nuscheler 2011) Es hat eigene Strukturen wie die europäische Grenzschutzagentur Frontex hervorgebracht, die ihrerseits die Entwicklung eines integrierten Grenzmanagements dynamisieren. Es manifestiert sich dem Individuum in Abhängigkeit von dessen spezifischem politischen, sozialen und ökonomischen Status. Für die Bürger der EU und Drittstaatsangehörige mit dauerhaftem Aufenthaltstitel strukturiert es das Territorium der EU als einen immensen Raum der Freizügigkeit – für Flüchtlinge, Asylbewerber und irreguläre Migranten dagegen wird das gleiche Territorium zur grenzenlosen Grenze. Für hochqualifizierte Migranten, die auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten nachgefragt

werden, ist es permeabel, während es den Armutsflüchtlingen aus Afrika als immer höhere Mauer erscheint. (Krause 2009: 301-302)

Wenn es dem Interesse von Mitgliedsstaaten oder von bestimmten Wirtschaftssektoren entspricht, kann es sich selbst für irreguläre Migration als durchlässig erweisen. (Hess/Tsianos 2007) Allerdings ist es m. E. falsch, aus der Zunahme der irregulären Migration zu schließen, dass das europäische Grenzregime seine Funktion als Bollwerk gegenüber unerwünschter Zuwanderung verloren hätte. (Krause 2009: 302) Vielmehr trifft das Gegenteil zu: Die Entwicklung des europäischen Grenzregimes ist ein offener und dynamischer Prozess, der *eine* seiner Triebkräfte gerade in seinem permanenten Scheitern findet: Die Konstituierung der *Festung Europa*, also der Versuch, unerwünschte Migration durch Abschottung zu verhindern, wurde von Anfang an durch die stetige Zunahme ebendieser Migration herausgefordert. Die Entwicklung des europäischen Grenzregimes ist daher auch der Versuch, diesem Misserfolg durch eine räumliche und inhaltliche Entgrenzung der Grenzsicherungspolitik und durch eine Diversifizierung der Akteure und der Instrumente zu begegnen. Die Verhinderung unerwünschter Migration ist nach wie vor eine zentrale Funktion des europäischen Grenzregimes, wenngleich nicht die einzige. Intention zentraler Akteure, insbesondere der europäischen Kommission, ist es durchaus, das Grenzregime permeabel für bestimmte Formen der Migration zu machen, die jeweils in Abhängigkeit von den ökonomischen und demografischen Bedürfnissen der Mitgliedsländer definiert werden. Dieses Ziel wird von den Mitgliedsstaaten, die nach wie vor an einer Politik der strikten Abschottung festhalten, hintertrieben – während andere Länder, ebenfalls eigenen Interessen folgend, Migration in unterschiedlichen Formen zulassen. Dieser Uneinigkeit der Akteure bezüglich Formen erwünschter Zuwanderung steht jedoch der relative Konsens über die Notwendigkeit der Abwehr unerwünschter Migration gegenüber: Auch aus diesem Grund ist die Bekämpfung irregulärer Migration noch immer eine zentrale Funktion des europäischen Grenzregimes, das im Folgenden unter diesem Gesichtspunkt untersucht werden soll.

Das europäische Grenzregime hat sich in den letzten drei Jahrzehnten in unterschiedlichen, wenngleich auch eng miteinander verbundenen Dimensionen entwickelt. Eigmüller (2007: 69-83) unterscheidet zwischen Instrumenten, die die EU im innern und an den Außengrenzen einsetzt und solchen, die sie in Kooperation mit Drittstaaten verwendet. Insbesondere letzteres verdeutlicht „eines der wesentlichen Merkmale gegenwärtiger Grenzen, nämlich ihre territoriale Ungebundenheit.“ (Eigmüller 2007: 70)

Diese an sich sinnvolle Differenzierung lässt sich m. E. noch erweitern. Unter analytischer Perspektive erscheint angebracht, das europäische Grenzregime in drei Dimensionen zu betrachten, die in der Realität natürlich vielfältige Überschneidungen aufweisen: Zum einen können Politiken und Instrumente identifiziert werden, die auf eine *Stärkung der Außengrenze* – in Kontrast zu und in Abhängigkeit von dem Verschwinden der Binnengrenzen – abzielen: Dazu zählen alle Bereiche der klassischen Grenzsicherung im Sinne der Einreisekontrolle (die jedoch nicht zwingender Weise an den Außengrenzen stattfinden muss, sondern ebenso im Transitbereich von Flughäfen oder in den Konsulaten der Mitgliedsstaaten durchgeführt werden kann). Aber auch Maßnahmen zur Grenzsicherung und –überwachung, etwa die Grenzschutzanlagen der spanischen Exklaven in Marokko oder das SIVE-System⁵³ entlang der spanischen Mittelmeerküste und auf den Kanarischen Inseln fallen in diese Dimension. Eine zweite Dimension ist die der *Entterritorialisierung der Grenze*: Migranten stoßen auf das europäische Grenzregime in den Transitländern, an internationalen Flughäfen oder am Ticketschalter, wo das Transportunternehmen die Gültigkeit der Reisedokumente prüft, genauso wie an jedem Ort innerhalb der EU, an dem Personenkontrollen durchgeführt werden. In diese Dimension fallen alle Politiken, die Herkunfts- und Transitländer in das System der Grenzkontrolle und des Migrationsmanagements einbeziehen. Aber auch die Personenkontrollen, die seit dem Wegfall der regulären Kontrollen an den Binnengrenzen von jedem Mitgliedstaat nach unterschiedlichem Muster durchgeführt werden, zählen dazu. Eine letzte Dimension kann als die *Virtualisierung der Grenze* bezeichnet werden: Ein beständig ausgebautes und immer weiter integriertes Netz von Informationssystemen (SIS I-II, VIS, EURODAC, etc.) zielt darauf ab, möglichst alle Informationen über potentiell jeden Migranten, idealerweise anhand biometrischer Daten identifizierbar, jederzeit und überall abrufbar zu machen.

In diesen verschiedenen Dimensionen partizipieren unterschiedliche Akteure an der Umsetzung und Implementierung – auch diese Akteursvielfalt ist ein wesentliches Merkmal des Grenzregimes. Nationale und supranationale Organe sind genauso beteiligt wie private oder zivilgesellschaftliche Akteure. (Düvell 2011) Dazu zählen etwa Transportunternehmer, die durch verschiedene europäische Rechtsakte zur Kontrolle der Reise- und Identitätsdokumente ihrer Kunden aus Drittländern verpflichtet sind⁵⁴, oder NGOs, die sich

⁵³ *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (Integriertes System der Außenüberwachung).

⁵⁴ Eine besondere Rolle spielt hier die Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom

beispielsweise an einer Informationskampagne der EU in Herkunftsländern beteiligen. Auch internationale Organisationen wie etwa der UNHCR werden zu Akteuren der europäischen Grenzpolitik, etwa wenn sie in Kooperation mit der EU Transitländer beim Aufbau eines Asylsystems unterstützen, mit dem die Weiterwanderung von Flüchtlingen in die EU unterbunden werden soll. (Hess/Karakayaly 2007)

3.3.1. Stärkung der Außengrenze

Das Konzept der Freizügigkeit innerhalb des europäischen Binnenraums beinhaltetete von Anfang an die Idee der Abschottung nach außen – der Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen bedingte die Entstehung einer europäischen Außengrenze. Wie weiter oben schon gezeigt wurde, setzte mit dem Schengener Abkommen von 1985 ein Prozess ein, der die Kooperation der Mitgliedsstaaten bei Aufgaben der Grenzsicherung und –kontrolle vorantrieb. Durch die Überführung des Schengen-Acquis in das EU-Recht und der Projektierung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik sowie die verstärkte Zusammenarbeit der Polizei-, Justiz und Zollbehörden auf den Weg gebracht. (Eigmüller 2007: 49) Der Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, machte auch die die Grenzschutzpolitik zur Gemeinschaftsaufgabe.⁵⁵ Dabei wurde stets das Thema Migration mit Fragen der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Terrorismus und der inneren Sicherheit in Verbindung gebracht. Die Bekämpfung irregulärer Zuwanderung erschien so mehr und mehr als ein Sicherheitsproblem. Die enormen Fortschritte, die bei der Zusammenarbeit und der Vergemeinschaftung in diesem Politikbereich seit den frühen neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts erzielt wurden, haben eine ihre Ursachen in dieser Perzeption: Die stetige Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen erschien den Mitgliedsstaaten sowohl als funktionale Notwendigkeit, die sich aus der neuen Freizügigkeit im Inneren ergab, als auch als ein sicherheitspolitischer Imperativ, der aus verschiedenen Bedrohungsszenarien, insbesondere nach dem 11. September 2001, resultierte. Es etablierte sich so sukzessive ein Grenzregime, das die Abschottung der europäischen Außengrenze gegenüber Migranten auf unterschiedliche Weise und mit verschiedenen Instrumenten vorantrieb.

14. Juni 1985, die eine Harmonisierung der Strafen für Transportunternehmen vorsieht, die Migranten ohne gültige Einreisedokumente befördern. (Rat der Europäischen Union 2001) Die Einbeziehung von privaten Unternehmen in die europäische Grenzkontrolle ist Teil des Systems der „remote border control.“ (Triandafyllidou et al. 2010: 32)

⁵⁵ Vertrag von Lissabon: Art. 62.

Grundfunktion dieser Dimension des Grenzregimes die Sicherung und die Kontrolle der Außengrenze mit dem Ziel, unerlaubte Grenzübertritte zu verhindern. (Eigmüller 2007: 729) Dabei beziehen sich die Maßnahmen auf die Kontrolle der Grenzübergangstellen, also dort, wo die Einreise von potentiell befugten Personen zu erwarten ist, sowie auf die Überwachung der grünen bzw. blauen Außengrenzen, also den möglichen Orten des irregulären Grenzübertritts. Ziel der europäischen Grenzsicherungspolitik ist die Verbesserung und Vereinheitlichung der Kontrollen und der Überwachung. Länder mit langen Außengrenzen, die einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind, können auf die Unterstützung der Gemeinschaft zählen. So wurde etwa der Errichtung des SIVE an der spanischen Mittelmeerküste oder die Grenzschutzanlagen von Ceuta und Melilla von der EU kofinanziert. Diese Maßnahmen zur Stärkung der Außengrenze sind nicht an deren geografischen Verlauf gebunden. Internationale Flughäfen werden genauso zu Orten der europäischen Grenzpolitik wie die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedsländer in Drittstaaten. Schließlich ist „das migrationspolitische Äquivalent zu den Grenzkontrollen [...] die Visumserteilung“ und die reguläre Einreise mit gültigem Visum und die anschließende Überschreitung der Aufenthaltsdauer das „wichtigste Entstehungsmuster irregulärer Migration.“ (Angenendt 2007: 27) Auch hier wurden im Zuge des Schengenprozesses gemeinsame Regeln und Standards durchgesetzt. Neben der gemeinsamen Visavergabepolitik ist die Einrichtung des Visainformationssystems (VIS) von zentraler Bedeutung.

Der zunehmende Migrationsdruck, insbesondere seit der Jahrtausendwende, aber auch eine veränderte Bedrohungsperzeption nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001, haben dazu geführt, dass schon in der Umsetzung der Tampere-Agenda der Grenzsicherungspolitik ein besonderer Stellenwert eingeräumt wurde. Unter dem Stichwort des „Integrated Border Management“ trieben Kommission und Rat den Ausbau des europäischen Grenzregimes voran. In einer Mitteilung an Rat und Parlament vom Frühjahr 2002 verwendete die Kommission erstmals den Begriff des integrierten Grenzschutzes für die Konzeption einer umfassenden Grenzpolitik, die Fragen des Grenzschutzes, der Migrationsabwehr, der Kriminalität, des Terrorismus etc. einschloss. Ziel war es, „eine größere operative Koordination und eine größere Komplementarität bei den Maßnahmen zwischen den für die Außengrenzen zuständigen Behörden zu erreichen“ und eine „Gemeinschaftspolitik im Bereich der Außengrenzen“ zu entwickeln. Außerdem wurde vorgeschlagen, eine

„gemeinsame Instanz für die Außengrenzen“ einzurichten, die Lenkungs- und Koordinierungsfunktionen übernehmen sollte. (EU Kommission 2002: 25-26)

3.3.1.1. *Frontex*

Auf dieser Grundlage verabschiedete der Rat im Oktober 2004 eine Verordnung zur Gründung der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ (Frontex), die im Mai 2005 ihre Arbeit aufnahm und seit 2007 in Warschau angesiedelt ist. (Kasperek 2008a: 7) Mit Frontex wurde eine neue Struktur geschaffen, die seitdem eine enorme Ausweitung ihrer Aufgaben, ihrer Ausstattung und ihrer Bedeutung erfahren hat. Ihre Aufgaben umfassen unter anderem die Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten beim Schutz der Außengrenzen, Hilfe bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, die Erstellung von Risikoanalysen, die Unterstützung von Mitgliedsstaaten in „Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern“⁵⁶ sowie die Koordinierung gemeinsamer Rückführungsaktionen.

Frontex führt Einsätze auf hoher See und in Küstengewässern der EU und von Drittstaaten durch, um irreguläre Migration zu verhindern. Beispiele hierfür sind die Frontex-Einsätze vor der westafrikanischen Küste und vor den Kanarischen Inseln (Operation Hera II 2006), zwischen Nordafrika, Malta und den italienischen Inseln (Operation Nautilus) und im östlichen Mittelmeer (Operation Poseidon). Aber auch konzentrierte Aktionen gegen irreguläre Migranten auf Flughäfen gehören zu den Aktivitäten der Agentur. (Kasperek 2008a) Sie ist verantwortlich für die Aufstellung von sogenannten RABITs (Rapid Border Intervention Teams), Einheiten von Grenzschutzpersonal, die in Ausnahmesituationen für einen begrenzten Zeitraum eingesetzt werden können. Im Winter 2010/2011 etwa kamen RABITs an der griechisch-türkischen Grenze gegen irreguläre Migranten zum Einsatz. 2011 führte Frontex die Seeoperation Hermes zur Verhinderung irregulärer Migration nach Italien durch. (Europäische Kommission 2011: 8, Frontex 2011) Besondere Bedeutung kommt der Erstellung von regelmäßigen Risiko- und Erfahrungsanalysen für die Situation an den Außengrenzen auf Basis von CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) zu. Außerdem erstellte Frontex eine Vielzahl von weiteren Studien und Gutachten, etwa zur Verbesserung der gemeinsamen Überwachung der Meeresgrenzen, zur Vernetzung von

⁵⁶ http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm; (01.11.2010).

Informationstechnologien oder zur Migrationssituation in bestimmten Regionen. (Kasperek 2008a) Frontex kooperiert auch mit den Grenzschutzbehörden von Anrainerstaaten, etwa der Ukraine und Libyen. (Kasperek 2008b)

Im kurzen Zeitraum ihres Bestehens ist die Grenzschutzagentur nicht nur zu einem zentralen Akteur des europäischen Grenzregimes geworden, sondern sie hat auch als *Agenda-Setter* die Formulierung der europäischen Grenzschutzpolitik maßgeblich vorangetrieben. (Kasperek 2008b: 14-15) Das steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur der vielfältigen Kritik, auf die Frontex seit ihrer Gründung im Jahr 2005 von zivilgesellschaftlicher und politischer Seite gestoßen ist. Demnach entwickelte sich Frontex immer mehr zum Symbol für eine militarisierte Politik der Abschottung, bei der die Abwehr von irregulärer Migration und die Durchsetzung eigener Sicherheitsinteressen die Rechte und das Schutzbedürfnis von Migranten in den Hintergrund treten lassen. Besonders kritisiert werden die Einsätze von Frontex auf dem Meer, wo Migranten, die versuchen, auf dem Seeweg die Küsten der EU zu erreichen, abgefangen, zur Umkehr gezwungen oder zurückgeleitet werden. Menschenrechtsorganisationen sehen darin eine Verletzung der Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere des Non-Refoulement-Gebots, und der europäischen Menschenrechtskonvention.⁵⁷ (Fischer-Lescano/Löhr 2007) Auch die Unterstützung von Transitstaaten bei der Einrichtung von Lagern für irreguläre Migranten durch Frontex wird kritisiert. (Kasperek 2010)

Im Stockholmer Programm vom Dezember 2009, in dem der Europäische Rat die Maßnahmen für die Verwirklichung des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum von 2010 bis 2015 festgelegt hat, wird dieser Prozess fortgeschrieben. Unter der Überschrift „Integriertes Grenzmanagement für die Außengrenzen“ konstatieren die Staats- und Regierungschefs: „Der Europäische Rat ruft dazu auf, das integrierte Grenzmanagement weiterzuentwickeln, wozu auch die Stärkung der Rolle der Frontex-Agentur gehört, damit ihre Fähigkeit verbessert wird, wirksamer auf sich verändernde Migrationsströme zu reagieren.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 55) Im einzelnen plädiert der europäische Rat für eine Ausweitung der Rolle von Frontex bei gemeinsamen Operationen auf See, eine „intensive operative Zusammenarbeit zwischen Frontex und Herkunfts- und Transitländern“ sowie die Einrichtung von regelmäßigen, von Frontex finanzierten Charterflügen zur Rückführung von irregulären Migranten. (Rat der

⁵⁷ Vgl. etwa FR, 8.10.2010.

Europäischen Union 2009a: 55) Außerdem fordert er, in der Debatte um die langfristige Weiterentwicklung von Frontex auch die Schaffung einer europäischen Grenzschutztruppe zu prüfen. Er begrüßt den weiteren Ausbau des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) an den Ost- und Südgrenzen und drängt auf die Kooperation zwischen Frontex und den Mitgliedsstaaten bei der gemeinsamen Nutzung daraus resultierender Überwachungsdaten. Weiterhin verweist der Europäische Rat auf die Bedeutung von Informationstechnologie bei der Verbesserung der Kontrolle der Außengrenzen, fordert die Inbetriebnahme des Schengen-Informationssystems II (SIS II) und die Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) und plädiert für die Entwicklung eines Systems zur Aufzeichnung von Einreisen und Ausreisen in die resp. aus den Mitgliedsstaaten. Bezüglich der Visapolitik verweist der Europäische Rat auf die Möglichkeiten des VIS für eine Weiterentwicklung der gemeinsamen Visapolitik und regt eine Vertiefung der konsularischen Zusammenarbeit beispielsweise durch die Einrichtung von gemeinsamen Visumsantragszentren an. (Rat der Europäischen Union 2009a: 56-58)

Insgesamt wird deutlich, dass auch künftig der Frontex-Agentur eine Schlüsselrolle im integrierten Grenzmanagement zukommen soll. Frontex ist nicht nur für die Abwehr von Migranten auf hoher See und an den Außengrenzen der EU zuständig. Die „Vernetzungsmaschine“ (Marischka 2008) Frontex führt darüber hinaus Akteure und Strukturen aus den verschiedenen Dimensionen der Grenzpolitik zusammen. Sie schafft die Verbindung zwischen den Behörden der Mitgliedsstaaten, den Institutionen der EU, den Regierungen und Verwaltungen der Drittstaaten sowie privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Sie sorgt für die Vernetzung und Verbreitung der Informationen aus den verschiedenen IT-gestützten Datenbanken des europäischen Grenzregimes. Schließlich produziert Frontex selbst erhebliche Mengen an Information, etwa durch ihre Risikoanalysen, die sie in strategische Planungen zur Fortentwicklung des Grenzregimes einfließen lässt. Mit Frontex hat der Ansatz des integrierten Grenzmanagements die adäquate Struktur für seine Implementierung gefunden.

3.3.1.2. Land- und Seegrenzen

Eine weitere Dimension dieses Prozesses der Stärkung der Grenze ist die technische und personelle Aufrüstung der Land- und Seegrenzen der Europäischen Union. Die langen grünen Grenzen im Osten und Südosten, die südlichen blauen Grenzen in Mittelmeer und Atlantik

und die Grenzen, die die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla von dem sie umgebenden marokkanischen Staatsgebiet trennen, wurden in den letzten Jahren zu den Szenarien einer Hochrüstung, die das Schlagwort von der *Festung Europa* seiner metaphorischen Dimension beraubt. Grenzzäune, Wachtürme, Stachelverhaue, Patrouillenlaufgänge, Bewegungs- und Wärmedetektoren etc. fügen sich zu einer Art von Grenzwall zusammen, der an vielen Stellen in der Tat die Funktion hat, Migranten physisch am Überwinden der Grenze zu hindern. Hier hat die *Festung Europa* einen Ort, auch wenn sie sich in ihrer Wirkung aus den verschiedenen Dimensionen des europäischen Grenzregimes konstituiert. An den Grenzbefestigungsanlagen manifestiert sich die Gewaltdimension des europäischen Grenzregimes, die oft genug in den europäischen Begriffsschöpfungen wie der des *integrierten Grenzmanagements* zu verschwinden droht: Migranten, die ihr Leben aufs Spiel setzen, um die Grenze nach Europa zu überwinden, werden von Grenzschutzbeamten unter Einsatz von mitunter brutalen Gewaltmitteln daran gehindert. Der Sturm von Hunderten Migranten auf den Grenzzaun der spanischen Exklaven im Marokko im September 2005, bei dem mindestens 14 Menschen zu Tode kamen und 20 weitere schwer verletzt wurden, war eines der dramatischsten Ereignisse in diesem Kontext. (Krause 2009: 295) Auch die paramilitärischen Frontex-Patrouillen auf hoher See, bei denen aufgespürte Migranten auch mit Gewalt zurückgedrängt werden, sind Ausdruck dieser Gewaltdimension. Aber auch ohne die direkte Konfrontation entfaltet das europäische Grenzregime an den Außengrenzen eine gewaltförmige Wirkung: Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen sind seit 1988 rund 17.000 Menschen an den europäischen Außengrenzen ums Leben gekommen. Demnach ertranken allein zwischen Januar und August 2011 etwa 1900 Flüchtlinge im Mittelmeer.⁵⁸ (Pelzer 2011: 47)

Die Landgrenzen der EU haben sich im Zuge der letzten Erweiterungen weit nach Osten und Südosten verschoben. Hier verlaufen zwei Hauptrouten der Migration nach Europa, nämlich die sogenannte mittel- und osteuropäische Route, auf der Migranten aus Zentralasien und dem Kaukasus nach Polen, in die Slowakei, Ungarn oder Rumänien zu gelangen versuchen, und die sogenannte Balkan-Route, die Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten an die Grenzen der östlichen Mittelmeeranrainer sowie Bulgariens und Rumäniens führt. (Krause 2009: 280-281) Mit der Erweiterung erfolgte auch der sukzessive Ausbau der Grenzkontroll- und Grenzüberwachungsanlagen. (Krause 2009: 281) Inzwischen gehören alle

⁵⁸ Nach Fortress Europe, einer NGO, die u.a. alle Medienberichte über zu Tode gekommene Migranten auswertet, starben von 1988 bis Oktober 2010 insgesamt 15.566 Menschen bei dem Versuch, das Territorium der EU über den Seeweg zu erreichen. <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/rassegna-stampa-completa.html>; (20.10.2010).

neuen Mitgliedsstaaten dem Schengen-Raum an, wobei einige Regelungen für Rumänien, Bulgarien und Zypern noch ausgesetzt sind. Die neue Landgrenze wurde personell und technisch den EU-Standards angepasst. Die Grenzschutzeinheiten wurden aufgestockt, nach EU-Standards ausgebildet und mit modernem Gerät ausgestattet. An der Grenzlinie wurden streckenweise Zäune, Wachtürme, Kameratürme mit Infrarottechnik etc. installiert. (Krause 2009: 282) Die Grenzübergänge wurden modernisiert und mit Instrumenten zur Aufspürung von versteckten Migranten, etwa in Lastwagen, ausgerüstet. Entlang der gesamten Ostgrenze wird außerdem „eine Kette von Lagern zur Unterbringung aufgegriffener irregulär eingereister MigrantInnen errichtet, damit ihre Fälle grenznah geprüft und sie gegebenenfalls schnell zurückgeschoben werden können.“ (Krause 2009: 282)

Neben der Sicherung der Landgrenzen gegen unerwünschte Einwanderung ist seit den späten neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts insbesondere die Überwachung der Seegrenzen ein zentrales Anliegen der EU und der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Eine wichtige Route für irreguläre Migration nach Europa führt über das Mittelmeer und die Straße von Gibraltar an die Küsten Spaniens. Anfänglich nutzten Migranten aus den Maghreb-Staaten, insbesondere aus Marokko, diese Route zur irregulären Einreise nach Spanien. Seit der Jahrtausendwende sind es vermehrt Menschen aus den Ländern des subsaharischen Afrika, die diese gefährliche Reise antreten. (Kiza 2008) Angesichts zunehmender Kontrollen an der spanischen Mittelmeerküste verlagerte sich die Hauptroute der subsaharischen Migration auf die noch riskantere Überfahrt von Westafrika auf die Kanarischen Inseln. Eine weitere wichtige Route für irreguläre Migranten führt über Tunesien und Libyen auf die italienischen Inseln Lampedusa und Sizilien und nach Malta. In den letzten Jahren wurde das östliche Mittelmeer, insbesondere die griechischen Inseln nahe der türkischen Küste, zu einem weiteren Szenario irregulärer Einwanderung nach Europa. (Transit Migration Forschungsgruppe 2007) 2010 entwickelte sich das Gebiet um den griechisch-türkischen Grenzfluss Evros zu einem Schwerpunkt irregulärer Migration.⁵⁹

Lange Zeit war Spanien das wichtigste Zielland für die irreguläre Migration über den Seeweg. Seit Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts reisten zehntausende Migranten, anfangs größtenteils aus Marokko und anderen nordafrikanischen Ländern, später auch aus der Region südlich der Sahara, auf diese Art irregulär nach Spanien ein. Viele davon kamen bei der Überfahrt in überladenen, oftmals kaum sehtüchtigen Fischerbooten,

⁵⁹ Vgl. Frankfurter Rundschau, 25.10.2010. <http://www.fr-online.de/politik/jagdszenen-am-evros,1472596,4774344.html>; (14.09.2011).

sogenannten *pateras* oder *cayucos*⁶⁰, ums Leben. (Baumer 2004) Die Bilder von ertrunkenen Migranten, gekenterten *pateras* und erschöpften Migranten an den Touristenstränden bestimmten lange den Diskurs über die irreguläre Zuwanderung in der spanischen Öffentlichkeit, obwohl schon zu diesem Zeitpunkt die Mehrheit der Migranten auf anderem Wege einreiste. (Baumer 2008) Die spanische Regierung begann ab 2001 mit der schrittweisen Installierung eines hochmodernen Überwachungssystems an Abschnitten der Mittelmeerküste und an der Straße von Gibraltar. Dieses *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (Integriertes System der Außenüberwachung – SIVE) dient dazu, mittels fester und mobiler Radaranlagen, Infrarot- und Videokameras, Schallsensoren und anderen modernen Techniken, auch kleine Boote ab einer Entfernung von zehn Kilometern von den Küstenlinien Tag und Nacht zu orten. Diese Informationen werden über ein Kontrollzentrum in Algeciras an die Grenzschutzeinheiten der Guardia Civil weitergeleitet, die für die Aufbringung der Boote verantwortlich sind. (Piper 2001) Die Kosten von rund 232 Millionen Euro werden von der EU kofinanziert. Nachdem das SIVE in den Jahren 2001 bis 2004 an den sensiblen Bereichen an Spaniens Küsten eingerichtet und mit Erfolg eingesetzt wurde, erhielten auch andere Küstenabschnitte diese Technologie. 2010 waren die Kanarischen Inseln, die gesamte Küste Andalusiens sowie Ceuta mit dem SIVE ausgestattet, eine Ausweitung auf weitere Küstenabschnitte ist geplant.⁶¹

Im Zuge der Europäisierung des Grenzregimes wird auch die Überwachung der südlichen Seegrenzen der EU mehr und mehr zur Gemeinschaftsaufgabe. Im Vertrag von Lissabon ist die Vergemeinschaftung der Grenzkontrollpolitik und die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen festgeschrieben. (Vertrag von Lissabon: Art. 62 (1) c) Schon in den vergangenen Jahren hat die Union Mechanismen und Strukturen geschaffen, welche die Grenzschutzaktivitäten der Mitgliedsstaaten koordinieren, ergänzen und perspektivisch ersetzen sollen. (Krause 2009: 289) Dabei erlangt die europäische Grenzschutzagentur Frontex, wie weiter oben schon dargestellt, eine immer wichtigere Stellung. Zur Überwachung der Seegrenzen finden schon seit einigen Jahren gemeinsame Operationen unter dem Kommando von Frontex statt, an

⁶⁰ *Pateras* sind typische marokkanische Fischerboote aus Holz, mit denen viele Migranten die Meerenge von Gibraltar zu queren versuchten. *Cayucos* ist der spanische Begriff für Boote, wie sie von westafrikanischen Fischern, etwa in Mauretanien oder dem Senegal, benutzt werden. Sie sind für den Einsatz in Küstengewässern gebaut, werden von Migranten aber zur Fahrt auf dem offenen Atlantik benutzt, um die Kanarischen Inseln zu erreichen. Sehr viele Migranten kamen dabei ums Leben, weil die Boote in schwerer See kenterten oder die Motoren ausfielen und die Boote abgetrieben wurden. Vgl. De la patera al cayuco. In: <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20060510/51256892062.html>; (17.11.2010).

⁶¹ Vgl. Sistema Integrado de Vigilancia Exterior. <http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/index.jsp>; (17.11.2010).

denen sich Grenzschutzeinheiten aus Mitgliedsstaaten und teilweise auch aus Drittstaaten beteiligen. Zur Koordinierung der gemeinsamen Maßnahmen zur Migrationsabwehr auf See wurden in Madrid und Piräus je eine Einsatzzentrale (Western Maritime Seaborders Centre – WSBC; Eastern Maritime Seaborders Centre – ESBC) geschaffen und in die Frontex-Strukturen integriert. (Kiza 2008: 163)

3.3.1.3. *EUROSUR*

Überwachungssysteme wie das SIVE wurden zwar von der EU mitfinanziert, jedoch in Verantwortung der Mitgliedsstaaten aufgebaut und eingesetzt. Das soll sich künftig ändern. Ein zentrales Element des integrierten Grenzschutzsystems ist die Schaffung eines europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR). Dieses Projekt geht auf zwei Durchführbarkeitsstudien zurück, die Frontex zur Einrichtung eines ständigen europäischen Patrouillennetzes (EPN) im Mittelmeer (MEDSEA-Studie, 2006) und zur Schaffung eines europäischen Grenzüberwachungssystems (BORTEC-Studie, 2007) vorgelegt hatte. Das EPN ist mittlerweile eingerichtet. (Kasperek 2010: 118) 2008 legte die Kommission eine Mitteilung zur „Prüfung der Schaffung eines europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)“ vor. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b) Ziel von EUROSUR ist es demnach, die irreguläre Migration zu reduzieren, die grenzüberschreitende Kriminalität einzudämmen und die „Such- und Rettungskapazität“ gegenüber Migranten in Seenot zu verbessern.

EUROSUR soll nach dem Willen der Kommission in drei Phasen errichtet werden. In einer ersten Phase sollen bestehende nationale Überwachungssysteme und -mechanismen vernetzt und effizienter gemacht werden. Dazu zählen die Einrichtung von nationalen Koordinierungszentren in acht Mittelmeer- und Atlantik-Anrainerstaaten und deren Vernetzung untereinander und mit Frontex. Außerdem sollen benachbarte Drittländer bei der Errichtung einer Grenzüberwachungsinfrastruktur unterstützt werden. In einer – parallel verlaufenden – zweiten Phase sollen gemeinsame Instrumente und Anwendungen zur Grenzüberwachung auf EU-Ebene entwickelt und eingeführt werden. Zu den Überwachungsinstrumenten zählen unter anderem Satelliten und Aufklärungsdrohnen, deren Einsatzgebiete auch die Küstengewässer von Drittländern umfassen sollen. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 3-4) Mittels dieser Maßnahmen soll Frontex in die Lage versetzt werden, „durch die Kombination nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mit

Informationen, die aus Überwachungsinstrumenten gewonnen werden“, ein „gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs“ zu entwickeln. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 5) Dieses wiederum könnte dann „operationelleren Charakter annehmen und eine gezielte Reaktion ermöglichen, die über das von Frontex zu schaffende Lagezentrum koordiniert wird.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 9) Für die dritte Phase schließlich ist die Schaffung „eines gemeinsamen Überwachungs- und Informationsraums für den maritimen Bereich der EU“ vorgesehen. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 10) In dieser Phase soll ein integriertes Netz der Melde- und Überwachungssysteme zuerst für das Mittelmeer, den südlichen Atlantik im Gebiet der Kanarischen Inseln und das schwarze Meer, später für den gesamten maritimen Bereich der EU geschaffen werden. Für die Jahre 2008 und 2009 waren Vorbereitungsmaßnahmen und Pilotprojekte vorgesehen, die Umsetzung ist für den Zeitraum von 2010-2013 geplant. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 139) Das Stockholmer Programm vom Dezember 2009 bekräftigte „den weiteren schrittweisen Ausbau des Europäischen Grenzüberwachungssystems.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 56)

Damit ist absehbar, dass das europäische Grenzregime um eine neue Qualität erweitert wird. Sollte EUROSUR nach den bisherigen Plänen geschaffen werden, entstünde ein nahezu lückenloses Überwachungsnetz, das nicht nur den maritimen Bereich in das Grenzregime mit einbezieht, sondern auch eine enorme Menge an Information generiert und verarbeitet. Informationen über irreguläre Migration, die mit Satelliten und Überwachungskameras in Flugzeugen und Drohnen gewonnen werden, sollen mit den Daten der Behörden der Mitgliedsländer, der verschiedenen IT-gestützten gemeinschaftlichen Informationssysteme und mit nachrichtendienstlichen Erkenntnissen verknüpft werden. Im Zentrum dieses enormen Datenaufkommens steht einmal mehr die Grenzschutzagentur Frontex, die auf dieser Grundlage Risikoanalysen, Wanderungsprognosen und Policy-Empfehlungen erstellen soll und sich damit noch stärker als bisher als migrationspolitischer *Agenda-Setter* und „Think tank“ profilieren würde. (Kasperek 2010)

Die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla nehmen eine Sonderstellung in der europäischen Grenzsicherungspolitik ein. Um diese beiden spanischen Städte auf marokkanischem Territorium ziehen sich die einzigen „Landgrenzen zwischen Europa und Afrika.“ (Krause 2009: 292.) Mit zunehmendem Migrationsdruck verwandelten die spanische Regierungen, unterstützt von der Europäischen Union, die Grenzschutzanlagen um die beiden

Exklaven nach und nach in veritable Festungen. Nach den bereits erwähnten Ereignissen vom Herbst 2005, als Hunderte Migranten versuchten, die Grenzzäune zu überwinden, wurden die Anlagen nochmals verstärkt. Gegenwärtig sind die beiden Küstenstädte zur marokkanischen Landseite hin von zwei je sechs Meter hohen Zäunen umgeben, zwischen denen sich jeweils ein fünf Meter breiter Gang für die Patrouillen der Guardia Civil befindet. Wachtürme, Infrarot- und Videokameras, NATO-Stacheldraht und ein labyrinthisches Geflecht von Metallbändern machen die Grenzschutzanlagen inzwischen nahezu unüberwindbar. Doch immer wieder sterben Menschen bei dem Versuch, auf das Territorium der spanischen Exklaven vorzudringen. (Krause 2009: 292-296)

An den Grenzbefestigungsanlagen von Ceuta und Melilla wird das europäische Grenzregime sichtbar, das sich ansonsten in seiner territorialen Entgrenzung oder in seiner Virtualisierung der direkten Wahrnehmung mehr und mehr entzieht. Hier verlaufen die Grenzen zwischen einer der politisch stabilsten und wirtschaftlich prosperierendsten Region der Welt und dem verarmten und marginalisierten Süden – und damit den beiden Polen, zwischen denen die Dynamik der internationalen Migrationströme nach Europa entsteht. (Koser 2007)

3.3.2. Entterritorialisierung der Grenze

Seit den späten neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts werden verstärkt Herkunfts- und Transitländer in die grenz- und migrationspolitischen Strategien der EU einbezogen. (Eigmüller 2007: 73) Dabei entwickelte die EU unterschiedliche Ansätze und Instrumente, die sich hinsichtlich ihrer Zielsetzung und der Einbindung von Drittstaaten unterscheiden lassen.

3.3.2.1. *Einbeziehung von Drittstaaten in das europäische Grenz- und Migrationsmanagement*

Zum einen sind hier die Politiken der EU zu nennen, die darauf abzielen, Herkunfts- und Transitstaaten direkt in das Grenz- und Migrationsmanagement der EU einzubinden. Seit Verabschiedung der Tampere-Agenda dringt die EU systematisch auf die Kooperation von Herkunfts- und Transitstaaten bei Aufgaben der Grenzsicherung und bei der Rückführung von irregulären Migranten: „All countries that had any formal links with the EU [...] were forced into a ‚joint management of migration flows‘ and in particular in a ‚comprehensive plan to

combat illegal migration and human trafficking’.“ (Düvell 2011: 87) Die Staaten sind angehalten, eigene Grenzschutzkapazitäten zu schaffen und zu verbessern – und zwar sowohl bezüglich der Einreise von Migranten in ihr eigenes Territorium als auch der Ausreise von Migranten und eigenen Bürgern in Richtung der EU. Dies soll auf Grundlage sogenannter Aktionspläne geschehen, die die „Hochrangige Gruppe Asyl und Migration“⁶² für jeden Anrainerstaat verfasst und in denen die Ursachen, Entwicklung und Dimension von Migrationsprozessen dargestellt werden. Auf dieser Datenbasis erstellte Risikoanalysen bilden die Basis für Verhandlungen über konkrete Maßnahmen zu Grenzsicherung und Migrationsmanagement der Drittstaaten. Dabei können diese auf finanzielle Unterstützung der EU zählen, anfangs unter anderem durch Programme wie PHARE⁶³, TACIS⁶⁴, MEDA⁶⁵ oder, seit 2002, im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik. (Eigmüller 2007: 77-78) Seit 2004 erhielten Drittländer für die Steuerung der Migrationsströme Mittel aus dem neu aufgelegten Programm AENEAS, das wiederum 2006 durch das „thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Asyl und Migration“ ersetzt wurde. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006) Dieses Programm umfasst für den Zeitraum 2007 bis 2013 Mittel in Höhe von rund 380 Millionen Euro für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl.⁶⁶

Auch politische Anreize zur Kooperation mit der EU werden den Herkunfts- und Transitstaaten geboten, beispielsweise durch Visaerleichterungen oder durch Einbeziehung in neue Instrumente des Migrationsmanagements, wie etwa den Mobilitätspartnerschaften. Entscheidender für die Bereitschaft dieser Länder, am europäischen Grenzregime mitzuwirken, dürfte jedoch der Druck sein, den die EU ganz unverhohlen ausübt. So heißt es in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla im Jahr 2002, bei dem die Bekämpfung der irregulären Migration im Mittelpunkt stand:

Der europäische Rat ist der Ansicht, dass die Beziehungen zu den Drittländern, die nicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung bereit sind, systematisch evaluiert werden müssen. Dieser Evaluierung wird im Rahmen der Beziehungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten zu den betreffenden Ländern in allen einschlägigen Bereichen Rechnung getragen. Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein. (Europäischer Rat 2002: Art. 35)

⁶² Diese Arbeitsgruppe wurde 1998 mit dem Ziel gegründet, alle migrationspolitischen Bemühungen der EU zu bündeln. (Kasperek 2008a: 11)

⁶³ Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies.

⁶⁴ Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States.

⁶⁵ Mesures d'accompagnement financières et techniques.

⁶⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/253&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>; (01.11.2010).

Eine besondere Qualität entwickelt die Einbeziehung der Herkunfts- und Transitstaaten in das europäische Grenzregime im Zusammenhang mit der Rückführungspolitik. Diese Politik ist ein komplementäres Element der europäischen Politik zur Abwehr irregulärer Migration. Nicht nur die Verhinderung der irregulären Einreise, sondern auch Abschiebung bereits eingereister irregulärer Migranten und abgelehnter Asylbewerber sind die Intentionen dieser Politik. Die Kommission betonte in ihrem 2002 vorgelegten Grünbuch zur Rückführungspolitik, dass „die Rückführung illegal aufhältiger Personen eine Signalwirkung für andere Illegale in den Mitgliedsstaaten und für potenzielle illegale Migranten außerhalb der EU“ habe. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 8) In diesem Papier werden die Grundlagen einer gemeinsamen Rückführungspolitik skizziert und die Verhandlung von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Herkunfts- und Transitstaaten angeregt. Mit der sogenannten Rückführungsrichtlinie aus dem Jahr 2008⁶⁷ hat sich die EU ein weiteres Instrument für eine gemeinsame Rückführungspolitik gegeben, wie sie dann im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl aus dem gleichen Jahr bekräftigt wurde. Im Stockholmer Programm von 2009 wird die zentrale Bedeutung der Rückkehrpolitik erneut hervorgehoben: „Rückkehr und Rückübernahme sind Prioritäten der Außenbeziehungen der EU.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 76) Schon 2007 haben Rat und Parlament den Europäischen Rückkehrfonds zur Finanzierung von Rückführungsmaßnahmen eingerichtet und mit einem Budget von 676 Millionen Euro für die Jahre 2008 bis 2013 ausgestattet.⁶⁸

Für eine nach den Maßgaben der EU erfolgreiche Rückführungspolitik stellt die Kooperation von Drittstaaten eine unverzichtbare Voraussetzung dar. Herkunfts- und Transitstaaten müssen bei der Identifizierung ihrer Staatsangehörigen, die oftmals keine Papiere mehr vorweisen können, mitwirken. Und sie müssen bereit sein, die irregulären Migranten aufzunehmen. Zentrales Instrument für die Einbeziehung der Herkunfts- und Transitstaaten in das Migrationsmanagement der EU sind daher die sogenannten Rückübernahmeabkommen. Seit Ende der neunziger Jahre drängen die EU und viele Mitgliedsstaaten systematisch alle wichtigen Herkunfts- und Transitländer zu Abschluss dieser Verträge. Seitdem wurde kaum ein bilaterales Vertragswerk zwischen der EU oder einem Mitgliedstaat mit einem Drittstaat unterzeichnet, in dem nicht ein solches Abkommen

⁶⁷ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (2008/115/EG). (Vgl. weiter oben)

⁶⁸ Europäisches Parlament et al. 2009.

festgeschrieben wurde⁶⁹. (Düvell 2011: 84-87) Die Drittstaaten müssen sich darin meist verpflichten, nicht nur eigene Staatsbürger, sondern auch Bürger von Drittstaaten, die aus ihrem Territorium irregulär in die EU eingereist sind, wieder aufzunehmen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten üben auch hier erheblichen Druck auf die betreffenden Länder aus, solche Abkommen zu unterzeichnen. Positive Anreize wie etwa eine Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit oder Visaerleichterungen gehen einher mit der Androhung negativer Konsequenzen in Falle einer Weigerung. (Triandafyllidou/Ilies 2010: 29-31) Und auch im Stockholmer Programm lässt der Europäische Rat keinen Raum für Zweifel, dass die Kooperation des fraglichen Staates bei der Rücknahme irregulärer Migranten entscheidend für die gesamte bilaterale Verhältnis ist: „Der Rat sollte eine erneuerte kohärente Rückübernahmestrategie [...] festlegen, die den Gesamtbeziehungen mit dem betreffenden Land Rechnung trägt, einschließlich eines gemeinsamen Ansatzes gegenüber Drittländern, die bei der Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nicht kooperieren.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 67)

Die Rückführungspolitik und insbesondere die Rückübernahmeabkommen lassen Dilemmata, welche die Entterritorialisierung des europäischen Grenzregimes für Drittstaaten und Migranten mit sich bringt, besonders deutlich zu Tage treten. Fast alle der wichtigen Transitländer und viele Herkunftsstaaten haben inzwischen Rückübernahmeabkommen mit der EU oder einzelnen Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Wie bei anderen Themen des europäischen Grenzmanagements auch, setzen die EU und ihre Mitgliedsländer dabei auf die wirkungsvolle Kombination von „sticks“ und „carrots“, um diese Zustimmung zu erhalten. (Triandafyllidou/Ilies 2010: 31) Angesichts der realen Machtverhältnisse ist es in den meisten Fällen illusorisch, bei diesen Verhandlungen von einem Dialog auf Augenhöhe auszugehen.

In der Konsequenz sind die betroffenen Länder zu einer Migrationspolitik gezwungen, für deren Konzeption ihre eigenen Interessen oder die der Migranten keine Priorität genießen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten reichen so die Verantwortung für das Problem der irregulären Migration an Staaten weiter, die meist über sehr viel geringere Ressourcen verfügen, sich dieser Herausforderung zu stellen. Besonders kritisch erscheint

⁶⁹ 2010 waren Rücknahmeabkommen zwischen der EU und folgenden Ländern in Kraft: Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland, Ukraine, FYROM, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Moldawien. Mit Pakistan wurde am 26.10.2009 ein solches Abkommen unterzeichnet und der Ratifizierungsprozess gestartet. Mit Georgien, Marokko, der Türkei und Kap Verde werden Verhandlungen geführt. Die EU Kommission hat außerdem das Mandat, mit der VR China und Algerien über ein solches Abkommen zu verhandeln, die Verhandlungen hatten 2010 noch nicht begonnen. Vgl. <http://www.statewatch.org/news/2010/jan/eu-readmission-agreements.pdf>; (01.11.2010).

dabei die Politik, Länder zur Rückübernahme von solchen Drittstaatsangehörigen zu verpflichten, die von deren Territorium aus in die EU eingereist waren. Transitstaaten tragen so die Last von Migrationsströmen, die von Push- und Pull-Faktoren außerhalb ihrer Einflussosphäre dynamisiert wurden. Die Intention dieser Politik aus der Perspektive der EU kann deshalb tatsächlich nur als „burden-externalization“ charakterisiert werden. (Triandafyllidou/Ilies 2010: 32)

Für die abgeschobenen Migranten bringt diese Politik der Entterritorialisierung zahlreiche Risiken mit sich. Viele finden sich, in der Regel nach der traumatischen Erfahrung einer zwangsweisen Rückführung, in einem Land wieder, zu dem sie meist keinen anderen Bezug als die Transitreise haben. Irreguläre Migranten, die über keine Identitätsdokumente verfügen, werden oftmals in einen Staat abgeschoben, dessen Konsularbehörden, aus welchen Gründen auch immer, bereit waren, sie als Staatsbürger anzuerkennen – mit teilweise gravierenden Folgen für die betroffenen Personen, insbesondere dann, wenn es sich nicht um Staatsbürger des jeweiligen Landes handelt. In vielen Transitstaaten werden Migranten selbst grundlegende Rechte vorenthalten. Sie sind der Willkür von Sicherheitsorganen und Behörden ausgeliefert. Flüchtlinge haben oftmals keine Möglichkeit, ihren Schutzanspruch geltend zu machen. Migranten werden vielfach interniert, in Nachbarstaaten abgeschoben oder, in extremen Fällen, in der Wüste ausgesetzt. (Pro Asyl 2010; Heck 2008)

Ein weiterer Aspekt der Entterritorialisierung des europäischen Grenzregimes ist die Etablierung eines Netzwerkes von europäischen Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen in den Herkunfts- und Transitstaaten und bei internationalen Organisationen. Die Schaffung eines solchen Netzwerkes wurde vom Europäischen Rat in Sevilla 2002 beschlossen und im darauffolgenden Jahr beim Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in Tessaloniki bekräftigt. 2004 verabschiedete der Rat eine entsprechende Verordnung. (Rat der Europäischen Union 2004) In ihr sind unter anderem die Aufgaben dieser von den Mitgliedsstaaten entsandten Beamten festgelegt. Diese umfassen in erste Linie das Sammeln von Informationen, etwa über Ströme irregulärer Migranten, ihre Routen, ihre Vorgehensweise, die Inanspruchnahme von Schleuserdiensten oder über Ereignisse, die neue Ströme irregulärer Migration auslösen könnten. (Rat der Europäischen Union 2004: Art. 1 (2)) Mit Blick auf die angestrebte Einbeziehung von Drittstaaten in die Migrationskontrolle im Rahmen des integrierten Grenzmanagements ist aufschlussreich, dass auch folgende Aufgabe zu den Tätigkeiten der Verbindungsbeamten gehören: Das Sammeln

von Informationen über „Mittel und Wege, den Behörden im Gastland zu helfen, Ströme illegaler Einwanderer, die ihren Ursprung im Gastland nehmen oder das Gastland durchqueren, zu verhindern.“ Darüber hinaus haben die Beamten auch die Verpflichtung, Hinweise zu liefern, „um die Rückkehr und Rückführung von illegalen Einwanderern in ihre Herkunftsländer zu erleichtern.“ (Rat der Europäischen Union 2004: Art. 1 (2))

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten können mit diesem Netzwerk wesentliche Funktionen ihres Grenzregimes unterstützen. Sie erhalten – unabhängig von den jeweiligen Drittstaaten – Informationen über das Migrationsgeschehen vor ihren Außengrenzen. Die Verbindungsbeamten können die Migrationspolitiken der Drittstaaten zumindest indirekt beeinflussen. Und sie liefern wichtige Daten für die Rückführungspolitik, zu deren Erhebung die EU ansonsten auf die – nicht immer gegebene – Kooperationsbereitschaft der Herkunfts- und Transitstaaten angewiesen wäre.

Schließlich lässt sich eine ganze Reihe von Maßnahmen und Instrumenten unterscheiden, mit denen die EU seit den ausgehenden neunziger Jahren versuchte, Flüchtlinge und Migranten nahe ihrer Herkunftsregion oder in den Transitstaaten zu binden und so ihre Weiterreise in die EU zu verhindern. Erste Versuche gehen bis ins Jahr 1998 zurück, als mit dem „Aktionsplan Irak“ erstmals „die Eindämmung von Flüchtlingsströmen in der Herkunftsregion und die Einbindung der Transitländer [...] in die Abwehr von Flüchtlingen“ praktiziert wurde. (Kasperek 2008b: 11) Weitere Aktionspläne, unter anderem für Marokko, Albanien, Somalia, Sri Lanka und Afghanistan folgten. (Kasperek 2008b: 11) 2003 regte der damalige bundesdeutsche Innenminister Otto Schily (SPD) die Errichtung von Auffanglagern für Flüchtlinge in Nordafrika an. Auch wenn dieser Vorschlag noch auf breite Ablehnung stieß, fanden seitdem viele Entwicklungen in ebendiese Richtung statt. In der Ukraine existieren so genannte „Transit Processing Centers“, in denen irreguläre Migranten „unter inhumanen Umständen“ interniert sind. (Kasperek 2008b: 13) Libyen wurde, auf maßgebliche Initiative von Italien, zu einer „Regional Protection Area“ erklärt, „ein Euphemismus für die Vorverlagerung für die Vorverlagerung der Außengrenze und des Aufbaus von extraterritorialen Flüchtlingslagern.“ (Kasperek 2008b: 13) Diese regionalen Schutzprogramme, auf deren Einrichtung sich die Innen- und Justizminister der EU im Januar 2006 einigten, gehen einher mit Unterstützung beim Aufbau von nationalen Asylsystemen in den Transitländern, oftmals in Kooperation mit dem UNHCR. (Jahn et al. 2006: 31-31; Ratfisch/Scheel 2010) Auch im Stockholmer Programm von 2009 wird dieses Konzept

aufgegriffen und empfohlen, „den Kapazitätsaufbau in Drittländern zu fördern, insbesondere deren Fähigkeit, wirksamen Schutz zu bieten, und die Idee der regionalen Schutzprogramme weiterzuentwickeln und auszuweiten.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 72)

Letztlich dient diese Politik dazu, unter dem Schlagwort der „externe(n) Dimension von Asyl“, wie es im Stockholmer Programm von 2009 heißt, Verantwortung für Flüchtlinge und Asylsuchende an Drittstaaten abzugeben. (Rat der Europäischen Union 2009a: 72) In den meisten dieser Länder sind weder die finanziellen und administrativen Ressourcen noch der politische Wille vorhanden, Angehörige dieser Migrantengruppe gemäß den entsprechenden völker- und menschenrechtlichen Standards aufzunehmen. Das gilt vielfach auch dann, wenn formale Voraussetzungen, wie etwa der Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention, erfüllt sind. Aus Politiken dieser Art spricht vielmehr der politische Wille der EU-Mitgliedsstaaten, auch Flucht- und Asyلمigration soweit wie möglich zu verhindern – ohne Rücksicht auf die Konsequenzen dieser Politik für die betroffenen Flüchtlinge. Die Verlautbarungen zum „wirksamen Schutz“ von Flüchtlingen und von der „Solidarität“ mit den betroffenen Staaten werden in diesem Kontext zur Makulatur. Das eigentliche Interesse dieser Politik, nämlich möglichst viele Migranten vor einer Weiterreise nach Europa abzuhalten, scheint selbst im entsprechenden Kapitel des Stockholmer Programms klar durch:

Daher müssen Instrumente entwickelt werden, mit denen Solidarität mit Drittländern zum Ausdruck gebracht wird, um diese dazu zu bewegen, Kapazitäten für die Bewältigung von Migrationströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen aufzubauen und ihnen dabei behilflich zu sein. (Rat der Europäischen Union 2009a: 72)

Die Politiken der EU, die darauf abzielen, Drittstaaten bei dem Aufbau eigener Asylsysteme zu unterstützen oder die Einrichtung sogenannter regionaler Schutzprogramme zu fördern, sind Teil des europäischen Grenzregimes. Auch wenn es unter normativen Gesichtspunkten wünschenswert ist, dass möglichst viele Staaten angemessene Standards im Flüchtlingsschutz entwickeln und Geberpolitiken zur Förderung dieser Anstrengung prinzipiell zu begrüßen sind, muss im Falle der EU-Politik die Dimension des Eigeninteresses hervorgehoben werden. Hinter der menschenrechtsbestimmten Rhetorik ist die vorrangige politische Intention klar erkennbar: Auch diese Politiken sollen dazu beitragen, den Migrationsdruck auf die EU zu vermindern und die Verantwortung für Flüchtlinge und Asylsuchende an Drittstaaten abzuschieben, unabhängig davon, ob diese Länder über die dafür notwendigen Ressourcen verschiedener Art verfügen. Nicht der in allen Dokumenten immer wieder angeführte Schutz für Flüchtlinge ist Ziel diese Politik, sondern die Abwehr unerwünschter Migration. (Krause 2009: 266-277)

Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass sich die EU damit ein Alibi schaffe, um ihren Verpflichtungen Flüchtlingen gegenüber nicht selbst nachkommen zu müssen. Denn Wille und die Fähigkeit, Flüchtlingen wirksamen Schutz zu gewähren, sei in diesen Ländern kaum vorhanden, selbst wenn formal der Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention und der Aufbau eines Asylsystems erfolgt sei. In der Tat entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, wenn ausgerechnet einem Land wie Libyen unter Muammar al-Gaddafi attestiert wurde, völkerrechtliche Standards im Umgang mit Flüchtlingen und Migranten einzuhalten. Die willkürliche Schließung des einzigen Zentrums des UNHCR im Juni 2010, und die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber internierten Migranten⁷⁰ ließen diese Annahme mehr als fragwürdig erscheinen. (Pro Asyl 2010)

Aber auch darüber hinaus sind Herkunfts- und Transitländer auf vielfältige Weise in die europäische Grenzpolitik eingebunden, etwa durch die Kooperation mit Frontex, oder durch die Präsenz von europäischen Verbindungsbeamten in diesen Ländern, die nach dem Programm von Stockholm noch ausgebaut werden soll. (Rat der Europäischen Union 2009a: 68) Außerdem spielt das Thema Migrationskontrolle in den Dialogprozessen mit den östlichen (Budapest-Prozess) und den südlichen Anrainerstaaten (5+5 Dialog) eine zentrale Rolle. (Lavenex et al. 2008: 383)

3.3.2.2. *Migrationskontrolle durch Beeinflussung der Migrationsursachen*

Eine weitere Form der Kooperation mit Drittländern im Rahmen des europäischen Grenzregimes hat als Ziel, in den Herkunftsstaaten selbst Verhältnisse und Strukturen und damit die Push-Faktoren für Migrationsströme zu beeinflussen. Dieses Konzept, das erstmals in der Tampere-Agenda aufgeführt wird und insbesondere im Gesamtansatz Migration der Kommission von 2005 eine prominente Hervorhebung erfährt, geht davon aus, dass eine effiziente Bekämpfung der irregulären Migration schon zu Beginn des Migrationsprozesses, also bei den Ursachen für die Migrationsentscheidung, einsetzen muss. Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsförderung oder Maßnahmen zur Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sollen als „eigennützige Hilfe“ (Eigmüller 2007: 75) dazu beitragen, durch die Schaffung von wirtschaftlicher Prosperität und politischer Stabilität die Push-Faktoren von Migration zu vermindern. Politiken in diesem Sinne werden unter

⁷⁰ Vgl. El País, 06.07.2010.

anderem auf den verschiedenen Ebenen der EU-Entwicklungszusammenarbeit oder im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik umgesetzt. (Eigmüller 2007: 73-75) Neuere Ansätze zielen darüber hinaus darauf ab, in Kooperation mit den Herkunftsländern und der Diaspora „Migration und Mobilität zu positiven Kräften für die Entwicklung“ zu machen, wie es etwa im Gesamtansatz Migration formuliert wird. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a: 3) Als ein Pilotprojekt im Kontext dieses Ansatzes kann das 2008 eröffnete „Zentrum für Information und Migrationsmanagement (CIGEM)“⁷¹ in Bamako, Mali, gelten, das über Möglichkeiten der legalen Migration aufklären und vor den Risiken der irregulären Migration warnen soll.

Eine gewisse Institutionalisierung fanden die Politiken der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die auf eine Verbesserung der Lebenssituation in den Herkunftsländern abzielten, mit der Euro-Afrikanischen Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung, die im Juli 2006 in Rabat stattfand. Die Einberufung der Konferenz ging auf eine Initiative Spaniens zurück, das unter dem Eindruck der Ereignisse von Ceuta und Melilla im Herbst 2005⁷² und dem hohen Migrationsdruck auf die Kanarischen Inseln an einer verstärkten Europäisierung der Migrationsabwehr interessiert war. Die marokkanische und die französische Regierung schlossen sich der spanischen Initiative an. In Rabat berieten Repräsentanten von 57 Herkunfts-, Transit- und Zielländern sowie Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen über Fragen von Migration und Entwicklung. Die Konferenz von Rabat verabschiedete einen Aktionsplan, der Maßnahmen gegen irreguläre Migration, zur Bekämpfung der Migrationsursachen und zur Förderung von regulärer Migration vorsah. Wie bei allen Dialogen zwischen EU-Staaten auf der einen und Herkunfts- und Transitländern auf der anderen Seite standen Fragen der Rückübernahme und der Migrationskontrolle im Vordergrund. Im Gegenzug wurden aber auch konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und damit zur Verminderung der Migrationsursachen beschlossen: „Der Aktionsplan sieht eine gezielte Förderung von Projekten in arbeitsintensiven Sektoren der Hauptauswanderungsgebiete vor, etwa in der Fischerei, der Landwirtschaft, dem Handwerk oder dem Tourismus.“⁷³ Der aus dieser Konferenz resultierende sogenannte Rabat-Prozess

⁷¹ Vgl. Taz, 07.10.2008; <http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=au&dig=2008%2F10%2F07%2Fa0080&cHash=498012f944>; (14.09.2011).

⁷² Damals versuchten hunderte Migranten aus Subsahara-Afrika, in die spanischen Exklaven einzudringen und wurden von den spanischen und den marokkanischen Sicherheitskräften mit zum Teil brutaler Gewalt zurückgedrängt. Mindestens 14 Menschen kamen dabei ums Leben. (Vgl. Kapitel 4)

⁷³ Europäisch-afrikanische Migrationskonferenz. In: Newsletter Migration & Bevölkerung 6/2006. [http://focus-migration.hwwi.de/Einzelsichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[article\]=64&cHash=5d250f4988](http://focus-migration.hwwi.de/Einzelsichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[article]=64&cHash=5d250f4988); (06.10.2011).

wurde mit den Folgekonferenzen von Paris (2008) und Dakar (2011) fortgeführt. In Paris wurde ein auf drei Jahre angelegtes Kooperationsprogramm verabschiedet, das auf der Folgekonferenz in Dakar Ende 2011 evaluiert werden sollte. Das Programm sah eine verstärkte Zusammenarbeit bei Bekämpfung der irregulären Migration, beispielsweise durch Maßnahmen zur Verbesserung der Personenstandsregister und zur Verhinderung von Dokumentenfälschungen, Politiken zur Förderung von „synergies between migration and development“⁷⁴ sowie die Schaffung von Möglichkeiten regulärer Migration vor.

Eine Reihe von weiteren Dialogforen zwischen der EU und Afrika, etwa eine weitere Konferenz mit dem Schwerpunkt Migration und Entwicklung, die nur weniger Monate nach der Konferenz von Rabat in Tripolis stattfand und die im Herbst 2010 ein Follow-Up ebenfalls in Tripolis erlebte, räumen dem Zusammenhang von Migration und Entwicklung zumindest in den Abschlusserklärung einen prominenten Platz ein und betonen die Notwendigkeit, die Bekämpfung der irregulären Migration mit Maßnahmen zur Verminderung der Migrationsursachen zu verknüpfen.⁷⁵ Tatsächlich lässt gerade bei diesem Beispiel nicht zuletzt das Gastgeberland Libyen erhebliche Zweifel am tatsächlichen Stellenwert der Entwicklungspolitik im europäischen Migrationsmanagement aufkommen. Vielmehr scheint auch hier die Einbeziehung von Transitstaaten in die Bekämpfung der Migration im Vordergrund zu stehen – eine Rolle, die gerade Libyen erst in Kooperation mit Italien, dann mit der gesamten EU, auf eine beispielhafte Weise erfüllte. (Pro Asyl 2010)

An der von vielen Menschenrechtsorganisationen immer wieder kritisierten Zusammenarbeit hat sich im Übrigen auch nach dem Sturz Gaddafis, der ja unter aktiver Beteiligung einiger seiner Gäste der Follow-Up-Konferenz von 2010 vonstatten ging, nichts geändert. Die plötzliche Erkenntnis, dass es sich bei Gaddafi um einen brutalen Diktator handelte, der die Menschenrechte mit Füßen trat, hat zu keiner kritischen Überprüfung der bisherigen Einbeziehung Libyens in das europäische Migrationsmanagement geführt. Im Gegenteil: „Man ließ die Rebellen in Libyen sogar bereits erklären, dass sie die mit der EU bestehenden Kooperationsverträge in Fragen der Migration einzuhalten beabsichtigen.“ (Pelzer 2011: 51)

⁷⁴ Euro-African Migration and Development Process (“Rabat Process”) <http://www.dialogueeuroafricanmd.net/web/index.php/the-rabat-process>; (06.10.2011).

⁷⁵ Vgl. etwa Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development. Tripoli, 22-23 November 2006. <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/AU-UE-22.11.06.pdf>; (06.120.2011).

In der Bewertung von Politiken, die auf die Beeinflussung der Push-Faktoren abzielen, dominiert Skepsis. Zwar wird die Einbeziehung des „Migration-Development-Nexus“ allgemein als eine wichtige Neuorientierung auf der konzeptionellen Ebene gewürdigt, jedoch konstatiert, dass auf der Ebene der Implementierung weiterhin das Primat der Migrationsverhinderung dominiert. (Tsianos/Ibrahim 2009; Lavenex/Kunz 2008; Janicki/Böwing 2010) Zudem steht die Prominenz dieser Konzepte in den Verlautbarungen der Gemeinschaftsorgane seit dem Gesamtansatz Migration 2005 in einem gewissen Kontrast zu ihrer Bedeutung auf der Umsetzungsebene, wo sie im Zuge der *Versicherheitlichung* der europäischen Migrationspolitik seit 2002 mehr und mehr in den Hintergrund gerückt sind. (Eigmüller 2007: 77)

3.3.2.3. *Ausweitung des Grenzraums ins Innere der EU*

Die Entterritorialisierung der Grenze lässt sich jedoch auch in umgekehrter Richtung nachvollziehen, nämlich in den Binnenraum der EU. Zwar sind mit dem Schengen-Abkommen Personenkontrollen an den europäischen Binnengrenzen weggefallen. Gleichzeitig begannen viele Mitgliedsstaaten, vermehrt Kontrollen im Inneren durchzuführen, beispielsweise an Bahnhöfen, Autobahnen, U-Bahnstationen etc. (Kasperek 2008b: 14) Der verstärkte Kampf gegen illegale Beschäftigung führte zu einer Zunahme der Kontrollen in der Arbeitswelt, etwa auf großen Baustellen, wo oftmals auch der Aufenthaltsstatus der ausländischen Arbeitskräfte geprüft wird. Zusätzlich befördert durch die überall und jederzeit abrufbare Information aus den IT-gestützten Datenbanken wurde das europäische Grenzregime so auch in den Binnenraum der EU ausgeweitet, der so insbesondere für irreguläre Migranten zu einer gleichsam grenzenlosen Grenze wurde.

Die Europäische Union hat mit ihrer Politik der Entterritorialisierung der Grenze ihr Grenzregime in die Transit- und Herkunftsländer, aber auch in ihren eigenen Binnenraum ausgeweitet. Transit- und Herkunftsländer werden durch positive Anreize, mehr noch durch politischen und wirtschaftlichen Druck, dazu gebracht, am europäischen Grenz- und Migrationsmanagement in vielfältiger Weise mitzuwirken. Sie haben aktiv Teil am europäischen System der Grenzkontrolle und Grenzsicherung – auf ihrem eigenen Territorium, jedoch zu Bedingungen, die zwar meist gemeinsam mit der EU in einem „intensiven Dialog“ festgelegt wurden, angesichts der realen Machtverhältnisse jedoch in den seltensten Fällen als das Ergebnis einer Verhandlung zwischen gleichberechtigten Partnern

betrachtet werden können. Mehr noch: durch den Zwang, Rückübernahmeabkommen nicht nur für ihre eigenen Staatsangehörigen, sondern auch für Transitmigranten abzuschließen, wurden insbesondere die Anrainerstaaten der EU dazu genötigt, eine Hauptlast bei der Bekämpfung der irregulären Migration in die EU zu tragen. Die Folgen für die Migranten, aber auch für diese Länder, sind gravierend: Rückgeführten Migranten droht oftmals eine weitere Abschiebung oder eine Behandlung, die weder die Menschenrechte noch das individuelle Schutzbedürfnis respektiert. Die Politik Marokkos, das wiederholt aus Ceuta und Melilla abgeschobene Migranten in die Wüste deportierte, kann als ein Beispiel genannt werden, ebenso wie die Maßnahmen der libyschen Regierung unter Gaddafi gegenüber Migranten, die aus Italien zurückgeführt wurden. (Heck 2008; Jelpke 2010) Aber auch die betroffenen Staaten stellt die Aufnahme von irregulären Migranten oftmals vor große wirtschaftliche und politische Probleme – die in vielen Fällen dem jeweiligen Land größere Anstrengungen abverlangen, als es in den Staaten der EU der Fall war, die sich mittels der europäischen Rückführungspolitik ihrer Verantwortung entziehen konnten.

3.3.3. Virtualisierung der Grenze

Das europäische Grenzregime hat das Konzept der Grenze als einer definierbaren Linie zwischen zwei Gebieten nicht nur in seiner territorialen Dimension überwunden. Mit der Schaffung, Ausweitung und der fortschreitenden Vernetzung von elektronischen Datenspeicherungs- und Datenanalysesystemen wurde die Grenze auch in eine virtuelle Dimension ausgeweitet. Der Kampf gegen unerwünschte Zuwanderung wird mehr und mehr auch mit den Mitteln der modernen Informationstechnologie geführt. Im Zuge des integrierten Grenzmanagements kommt dem Konzept der „e-borders“ eine besondere Bedeutung zu. (Krause 2009: 278) Im Stockholmer Programm von 2009 wird bekräftigt, „dass Technologie eine zentrale Rolle bei der Verbesserung und Erweiterung des Systems der Kontrollen der Außengrenzen spielen kann.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 57)

Auch die Virtualisierung des europäischen Grenzregimes nahm ihren Anfang im Schengen-Prozess. Mit dem Schengen-Informationssystem (SIS), in dem unter anderem Daten über gesuchte Personen und Fahrzeuge gespeichert werden, wurde erstmals eine länderübergreifende Datensammlung geschaffen, auf die konsularische Vertretungen der Mitgliedsstaaten, Grenzschutz- und Polizeibehörden Zugriff haben. Seit Jahren wird an der Einführung der Weiterentwicklung dieses Systems (SIS II) gearbeitet, das zur Speicherung

von biometrischen Daten ausgelegt ist. (Krause 2009: 279) Seine Inbetriebnahme verzögerte sich jedoch immer wieder und wurde vom Europäischen Rat in Stockholm 2009 angemahnt. (Rat der Europäischen Union 2009a: 57)

Gleiches gilt für das Visa-Informationssystem (VIS), auf das Polizei-, Grenzschutz-, Asyl- und Visabehörden Zugriff erhalten sollen und das eng mit SIS/SIS II verknüpft sein wird. (Rat der Europäischen Union 2009a: 57; Krause 2009: 279) Das VIS soll die Kontrolle an den Außengrenzen verbessern und insbesondere die Identifikation und die Rückführung von irregulären Migranten erleichtern. Eine weitere wichtige Säule der Virtualisierung des europäischen Grenzregimes stellen die EU-Fingerabdruck-Datenbank für Asylbewerber und aufgegriffene Irreguläre (EURODAC) und das ICONet dar. Letzteres ist ein webbasiertes „Informations- und Koordinationsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedsstaaten, die Verbindungsbeamten für Migrationsfragen in Drittländern, Europol und Frontex.“ (Krause 2009: 279) ICONet wurde 2006 in Betrieb genommen und wird zur Bekämpfung irregulärer Migration und zur Koordinierung von Rückführungsmaßnahmen genutzt. Das Netzwerk dient dabei Frontex zur Kommunikation mit den Behörden der Mitgliedsstaaten.

Neben der beständigen Verbesserung dieser Informationssysteme ist ihre immer stärkere Integration und die Ausweitung der Zugriffsrechte auf alle nationalen und gemeinschaftlichen Institutionen, die mit den Politikbereichen Migration, Asyl, grenzüberschreitende Kriminalität etc. befasst sind, von großer Bedeutung. Schon im Haager Programm von 2004 werden Kommission und Rat aufgefordert zu prüfen, „wie Effizienz und Interoperabilität der EU-Informationssysteme bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung optimiert und die Grenzkontrollen sowie die Steuerung dieser Systeme verbessert werden können.“ (Rat der Europäischen Union 2005: 7)

Auch im Stockholmer Programm werden eine Ausweitung des Informationsaustauschs und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen „Grenzschutzbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden, die im Inneren des Gebiets arbeiten“ angemahnt. (Rat der Europäischen Union 2009a: 56) Das Stockholmer Programm sieht weiterhin vor, in Ergänzung zu den bestehenden Informationssystemen ein elektronisches System zur automatisierten Erfassung der Ein- und Ausreisen zu schaffen. Durch den Abgleich dieser Daten könnte jede Überschreitung eines legalen Aufenthalts – die Hauptquelle für irreguläre Migration in der EU – sofort ermittelt werden. (Rat der Europäischen Union 2009a: 57)

Schließlich wird die Einführung einer „Verwaltung für IT-Großsysteme“ erwogen, also einer Institution, die den gesamten Datenfluss der verschiedenen elektronischen Systeme koordinieren und analysieren könnte. (Rat der Europäischen Union 2009a: 57). Datenschützer befürchten, dass durch den schrankenlosen Zugriff der verschiedenen Behörden, Grenzschutz- und Sicherheitsorgane auf diese verknüpften Datenbanken erhebliche Gefahrenpotentiale entstehen könnten. Insbesondere das Zugriffsrecht von Nachrichtendiensten, wie es für das VIS schon vorgesehen ist, wird scharf kritisiert. (Wicht 2010)

In ihrer Gesamtheit stellen die genannten Informationssysteme eine Ausweitung des europäischen Grenzregimes in die virtuelle Dimension dar. Den Grenzschutz- und Sicherheitsorganen eröffnen sie neue Möglichkeiten: „Taken together, SIS II, VIS and EURODAC are going to introduce an unprecedented level of surveillance of the movements of TCNs⁷⁶ in general and irregular migrants in particular.” (Triandafyllidou/Ilies 2010: 35) Für Migranten erhält die Grenze eine nahezu totale Qualität. Manchen erscheint sie schon im Herkunftsland, etwa bei der Beantragung eines Visums. Für Migranten gleich welchen Aufenthaltsstatus wird jeder beliebige Ort der EU zur potentiellen Grenzstation – überall dort, wo ein Beamter eines Mitgliedstaats eine Personenkontrolle durchführt und dabei Zugriff auf die vernetzten Informationssysteme hat. Doch nicht nur die sofortige, ortsungebundene Überprüfung personenbezogener Daten, in naher Zukunft auf der Basis biometrischer Merkmale, ist damit möglich, sondern auch die Erstellung von „Bedrohungs- und Gefahrenanalysen“ und die Etablierung von „Frühwarnsystemen“, die dazu beitragen, neue Ströme irregulärer Migration rechtzeitig zu erkennen und abzuwehren. (Krause 2009: 280) Die automatisierte Erfassung von Ein- und Ausreisen, wie sie zuletzt im Stockholmer Programm geplant wurde, würde gleichsam eine Datei von Visa-Overstayers generieren – eine permanent aktualisierte Informationsflut, die in Kombination mit den integrierten Datensammlungen der übrigen Systeme den Sicherheitsbehörden mannigfaltige Möglichkeiten in der Bekämpfung irregulärer Migration eröffnen würde.

Eng verbundenen mit den Informationssystemen, die in ihrer Gesamtheit die virtuelle Dimension des europäischen Grenzregimes bilden, sind die verschiedenen Strukturen und Institutionen, die mit der Analyse und Verarbeitung von Daten und Informationen befasst sind, welche durch diese Systeme oder aus anderen Quellen erhoben werden. Zu nennen sind

⁷⁶ Third Country Nationals.

hier beispielsweise CIREA⁷⁷, CIREFI⁷⁸ oder die Risk Analysis Unit (RAU). CIRA und CIREFI sind informelle Expertengremien, die 1992 auf Betreiben des Rats eingerichtet wurden. Sie sammeln und verwerten Informationen zu den Themen Asyl und irreguläre Einwanderung und erstellen Berichte und Analysen, beispielsweise über Fluchtrouten und über die Situation in Herkunftsländern. (Eigmüller 2007: 63). Für die Bekämpfung irregulärer Migration ist CIREFI von besonderer Bedeutung. CIREFI sammelt Daten über Entwicklungen in den Herkunftsländern und über Wanderungsrouten irregulärer Migranten. 1999 wurde im Rahmen von CIREFI ein Frühwarnsystem gegen irreguläre Migration und Schleuserkriminalität geschaffen. Die RAU erstellt für Frontex, die Gemeinschaftsorgane und für die Grenzbehörden der Mitgliedsstaaten Risikoanalysen auf Grundlage des CIRAM. (Kasperek 2010: 115) Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in diesen Strukturen zumindest Teile der enormen Datenflut, die unter anderem aus den IT-gestützten Informationssystemen stammen, analysiert und in konkrete policy-Empfehlungen zur Verhinderung von unerwünschter Migration eingearbeitet werden.

Die Virtualisierung der Grenze hat nicht nur die europäischen Außengrenzen für unerwünschte Migranten undurchlässiger gemacht. Sie wirkt auch in jeden Winkel des europäischen Binnenraums, da durch die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie irreguläre Migranten immer effizienter ausgemacht, identifiziert und unter Verwendung biometrischer Daten dauerhaft in den Informationssystemen registriert werden – was beispielsweise im Zusammenhang mit dem, in der Rückführungsrichtlinie von 2008 festgeschriebenen, fünfjährigen Wiedereinreiseverbot für Irreguläre von großer Bedeutung ist. (Europäisches Parlament et al. 2008) Darüber hinaus generiert das System der *e-borders* eine enorme Menge an Informationen über Migranten, Migrationsströme, Umstände der Migration etc., die – von den genannten Institutionen entsprechend analysiert und aufbereitet – zur Grundlage für eine Fortentwicklung der Politik gegenüber der nichterwünschten Migration dienen. Unter den aktuellen Parametern der EU-Politik bedeutet dies nichts anderes, als den Kampf gegen unerwünschte Migration noch effizienter zu machen.

⁷⁷ Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum.

⁷⁸ Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration.

3.3.4. Zusammenfassung

Das europäische Grenzregime, wie es von der EU und ihren Mitgliedsstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten aufgebaut wurde, hat einen „Grenzraum“ geschaffen, der weit in die Transit- und Herkunftsstaaten von Migranten hineinreicht. (Eigmüller 2007: 81) Diese sind auf vielfältige Weise in die europäische Grenzsicherungs- und Migrationspolitik eingebunden und damit aktiv am Grenzschutzregime der EU beteiligt. Durch Rückübernahmeabkommen sind sie gezwungen, in der EU unerwünschte Migranten aufzunehmen. Unter Zuhilfenahme eines Menschenrechtsdiskurses versucht die EU, auch die Verantwortung für das Flüchtlingsproblem auf diese Länder abzuwälzen. Die Entterritorialisierung der Grenze trägt zur Stärkung der europäischen Außengrenzen bei. Diese sollen durch eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten immer undurchlässiger für unerwünschte Migration gemacht werden. Die Ausweitung der Grenze in den virtuellen Raum konstituiert eine neue Dimension des europäischen Grenzregimes – auch hier mit der klaren Intention, unerwünschte Migration möglichst effektiv zu verhindern.

Die Funktionen und Wirkungen des europäischen Grenzregimes sind vielfältig. Geht es nach dem Willen der Kommission und der politischen Kräfte, die für eine gesteuerte, nach ökonomischen, sozialpolitischen und demografischen Interessen regulierte gemeinsame Migrationspolitik eintreten, soll es die Funktion eines intelligenten Grenzmanagementsystems erfüllen. Ziel ist ein Grenzsysteem der flexiblen Permeabilität: Von der möglichst vollkommenen Undurchlässigkeit für unerwünschte Migranten und Flüchtlinge bis zur komfortablen Begrüßung derjenigen, die Europa im „Wettbewerb um die Köpfe“ zu gewinnen sucht, soll sich die europäische Grenze jeweils in Abhängigkeit von Person und Status manifestieren. (Eigmüller 2007: 69) Diese Funktion setzt jedoch eine kohärente gemeinsame Migrationspolitik voraus, wie sie etwa von der europäischen Kommission im Gesamtansatz Migration skizziert wurde. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a) Angesichts der anhaltenden Weigerung einiger Mitgliedsstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik auf den Weg zu bringen und damit reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten zu schaffen, wird diese Voraussetzung auch in Zukunft kaum gegeben sein. (Bendel 2009)

Damit rückt die repressive Funktion des Grenzregimes in den Vordergrund: das intelligente Grenzsysteem dient in erster Linie der Abwehr unerwünschter Migration. Die Abschottung Europas gegenüber Armutsmigranten und Flüchtlingen war von Beginn der

Europäisierung der Grenzpolitik an ein zentrales Ziel. Die „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“, wie der Europäische Rat von Sevilla 2002 geradlinig formulierte, wurde zum bestimmenden Moment. (Europäischer Rat 2002) Umfassendere Ansätze, etwa Politiken zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Herkunftsländern, wurden im Zuge der nach dem 11. September 2001 einsetzenden Trend der Versicherheitlichung durch eine „aggressive Strategie der Migrationsbekämpfung“ in den Hintergrund gedrängt. (Kiza 2008: 171) Im Gesamtansatz Migration der Kommission von 2005 tauchen diese Aspekte zwar wieder auf, haben bislang jedoch keine erkennbare Neuausrichtung der Politik gezeitigt. Deshalb muss das europäische Grenzregime in der Tat in erster Linie als ein Instrument zur Bekämpfung der irregulären Migration verstanden und als solches analysiert werden.

3.4. Wirkungen und Konsequenzen des europäischen Grenzregimes

Weitgehend unberücksichtigt blieb bislang die Perspektive der Migranten. Die Faktoren in den Herkunftsländern und in der Zielregion, die Migrationsprozesse dynamisieren, wurden durch die Entwicklung des europäischen Grenzregimes kaum beeinflusst. Dagegen haben sich die Lebensverhältnisse in vielen Gebieten des globalen Südens durch Krisen, Kriege, negative Folgen der Globalisierung, Umweltzerstörung, Klimawandel etc. verschlechtert – was zu einer Verstärkung der Push-Faktoren für Migration führte. (Koser 2007) In der Folge hat der Migrationsdruck auf die EU noch zugenommen – durch stetige Fortentwicklung des europäischen Grenzregimes verändert haben sich nur Migrationsformen, Routen und die Konsequenzen für die Migranten. Erst mit dem Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 lässt sich ein Rückgang der Zuwanderung nach Europa verzeichnen. (OECD 2009-2011)

Migranten, die alles daran setzen, in die EU zu gelangen, passen ihre Strategien den Entwicklungen im europäischen Grenzregime an. Umgekehrt reagieren Gestalter und Akteure des Grenzregimes auf Veränderungen der Migrationsströme: „Wird eine Lücke im Grenzregime identifiziert, so wird sie mit aufwendigen politischen und technischen Mitteln geschlossen. Wird eine Technik oder Route der Einreise nach Europa erschwert, so sucht sich der MigrantInnenstrom neue, anspruchsvollere Kanäle.“ (Krause 2009: 296) Hierbei handelt es sich allerdings um ein höchst asymmetrisches Verhältnis: Für die stetige Effizienzverbesserung des Grenzregimes stehen enorme finanzielle und politische Mittel zur Verfügung, während Migranten in der Regel nur über sehr begrenzte Ressourcen verfügen.

Die europäische Politik der Migrationsabwehr und die kontinuierliche Weiterentwicklung des europäischen Grenzregimes haben also, zumindest bis zum Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008, nicht zu einem nennenswerten Rückgang der irregulären Zuwanderung nach Europa geführt. Das gleiche gilt für die USA, einem weiteren wichtigen Zielland für irreguläre Migration, das ebenfalls in den letzten zwei Jahrzehnten eine Vielzahl von repressiven Politiken zu Abwehr irregulärer Einwanderung implementiert hat. (Gosh 1998) Angesichts fortbestehender Push- und Pull-Faktoren haben öffentliche Politiken offensichtlich nicht den gewünschten Erfolg. Dagegen ziehen sie vielfach nichtintendierte Konsequenzen nach sich.

Im Falle der europäischen Migrationspolitik sind die Folgen dieser „policy gaps“ (Cornelius/Tsuda 2004: 7) von dramatischer Natur. Sie spiegeln sich in zwei säkularen Trends wider, die das Migrationsgeschehen an den Rändern Europas in den letzten Jahren prägten und die beide gravierende Folgen für viele Migranten mit sich brachten. Zum einen weichen Migranten auf immer weitere und gefährlichere Routen aus, um die Institutionen des Grenzregimes zu umgehen. Zum anderen nehmen sie häufiger Hilfe von professionellen Schlepperorganisationen in Anspruch. (Gosh 1998) Beide Entwicklungen haben oftmals dramatische Konsequenzen: Viele Tausend Menschen sind bei dem Versuch ums Leben gekommen, die Grenzen der europäischen Union zu erreichen oder zu überwinden. (Kiza 2008) Die Inanspruchnahme von illegalen Dienstleistungen zur Einreise bringt Migranten oftmals in extreme Abhängigkeit von schwerkriminellen Organisationen und stellt dann eine Gefahr für die Selbstbestimmung und oft genug auch für Gesundheit und Leben des jeweiligen Migranten dar. (Kyle/Koslowski 2001)

3.4.1. Massensterben an Europas Grenzen

Die brutalste Konsequenz der europäischen Politik zur Bekämpfung irregulärer Migration und der Errichtung und Entwicklung des europäischen Grenzregimes ist das Massensterben von irregulären Migranten an den Grenzen Europas während der vergangenen zwei Jahrzehnte. Mehrere Tausend Migranten bezahlten den Versuch der irregulären Einwanderung in die EU mit ihrem Leben. Sie ertranken bei der Überfahrt über das Mittelmeer oder den Atlantik, starben bei der Durchquerung der Sahara, erstickten in ihren Verstecken in Lastwägen oder wurden von Angehörigen der Grenzschutzbehörden von

Transitstaaten oder Mitgliedsländern der Europäischen Union getötet. Gesicherte Angaben über die Gesamtzahl der Todesfälle sind schwierig zu erhalten und zu überprüfen. Ernesto Kiza nennt für das „gesamte Migrationssystem der EU eine Summe von 4.773 registrierten Todesfällen im Zeitraum von 1999-2004.“ (2008: 217) Die EU-kritische NGO Fortress Europe sammelt unter anderem Medieninformationen über getötete Migranten und veröffentlicht regelmäßig die aktualisierte Zahl der Todesfälle unter Angabe der entsprechenden Quellen. Nach Fortress Europe starben im Zeitraum von 1988 bis Oktober 2010 insgesamt 15.566 Menschen bei dem Versuch, irregulär in die EU einzuwandern.⁷⁹ Zu diesen Angaben muss in jedem Fall noch eine relativ hoch anzusetzende Dunkelziffer an Todesfällen addiert werden, da nicht alle Toten geborgen und nicht alle Verschwundenen als vermisst gemeldet werden bzw. diese Meldungen europäische Institution oder Medien nicht immer erreichen.

Die Umbrüche in der arabischen Welt haben seit Beginn des Jahres 2011 zu einer Zunahme der irregulären Migration über das Mittelmeer geführt. Viele Flüchtlinge, die jahrelang in Libyen festsäßen, flohen vor dem Bürgerkrieg oder vor den Vergeltungsaktionen, denen Migranten aus Subsahara-Afrika als vermeintliche Gaddafi-Söldner ausgesetzt waren. Tausende von Tunesiern haben aufgrund der Umwälzungen und des Zusammenbruchs der Tourismus-Industrie ihre Arbeitsplätze verloren und versuchen, in die EU zu gelangen. Die EU weigert sich bislang, Flüchtlinge aus Nordafrika aufzunehmen oder Möglichkeiten der Arbeitsmigration zu schaffen. Stattdessen heizten einige Regierungen eine „hysterische Debatte über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen unter Aushebelung der Schengen-Bestimmungen“ an. (Pelzer 2011: 49) In der Folge nahm die Zahl der Migranten zu, die ihr Leben bei dem Versuch aufs Spiel setzten, auf dem Seeweg das Territorium der EU zu erreichen. Es wird geschätzt, dass dabei allein zwischen Januar und August 2011 etwa 1900 Menschen ums Leben kamen. (Pelzer 2011: 47)

Unabhängig von der tatsächlichen absoluten Zahl von Opfern handelt es sich bei diesem Massensterben um das große Skandalon der europäischen Migrationspolitik. Zahlreiche Untersuchungen, darunter auch eine Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments (Spijkerboer 2007), haben auf den Zusammenhang zwischen einer Verschärfung der Maßnahmen gegen irreguläre Migration und der Zunahme von Todesfällen an den europäischen Grenzen hingewiesen. (Kiza 2008) Spijkerboer kommt in seiner Studie für das

⁷⁹ Fortress Europe 2010. <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/rassegna-stampa-completa.html>; (20.10.2010).

Europäische Parlament zu dem Ergebnis, „that the number of fatalities is increasing as a result of increased border control.“ (Spijkerboer 2007: 227)

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten müssen sich der Tatsache stellen, dass ihre Politiken gegenüber irregulärer Migration, insbesondere die permanente Fortentwicklung des europäischen Grenzregimes, den Tod von zahlreichen Migranten zur Folge haben. Ungeachtet der direkten Verantwortlichkeit ist dieser Umstand unter ethischen und moralischen Gesichtspunkten untragbar und steht in einem eklatanten Widerspruch zu der allgegenwärtigen Bezugnahme auf die Menschenrechte, die von der EU zur normativen Basis des europäischen Integrationsprozesses erklärt wurden. (Vertrag von Lissabon: Art. 6) Dabei scheint es keine Anzeichen dafür zu geben, dass sich die Politik der EU in dieser Hinsicht verändern würde. Auch im Stockholmer Programm von 2009 findet sich lediglich das allgemeine Willenserklärung, „zu verhindern, dass sich immer wieder Tragödien auf See ereignen“, jedoch keinerlei Hinweise auf Dimension, Umstände und Ursachen dieser „Tragödien“. (Rat der Europäischen Union 2009a: 59) Stattdessen wird die bisherigen Migrations- und Grenzpolitik bestätigt und ihre Fortschreibung angekündigt. Auch die Ausweitung der Einbeziehung von Herkunfts- und Transitstaaten in das Grenzmanagement der EU wird nicht zu einer Verbesserung der menschenrechtlichen Situation von Migranten beitragen. Im Gegenteil: Insbesondere Angehörigen von Grenzschutz- und Sicherheitsorganen nordafrikanischer Länder, etwa Gaddafi-Libyen oder Marokko, wurden immer wieder schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. (Heck 2008; Pro Asyl 2010) Ob sich am Umgang mit Migranten in Ländern wie Libyen oder Tunesien nach dem „arabischen Frühling“ etwas ändern wird, bleibt abzuwarten. Inzwischen liegen auch einige journalistische Publikationen vor, die das Schicksal der Migranten, die auf ihrer Transitreise durch die Länder des Maghrebs der Willkür der dortigen Sicherheitskräfte ausgeliefert sind, anschaulich darstellen. (Del Grande 2008; Gatti 2010) Es gibt also wenig Anzeichen dafür, dass sich die von Kiza (2008: 213) formulierte Hoffnung, die Todesfälle an Europas Grenzen könnten „die Staaten der EU zu einer Überarbeitung der Migrationspolitik zwingen [...], wenn die notwendige öffentliche Meinung hergestellt würde“, in absehbarer Zeit erfüllen wird.

3.4.2. Abhängigkeit von Schleuserorganisationen

Das Ausweichen von Migranten auf immer gefährlichere Routen zur irregulären Einreise mitsamt der damit einhergehenden Zunahme von Todesfällen nach Europa ist nur

eine der Folgen der Verschärfung des europäischen Grenzregimes. Eine weitere Konsequenz ist die wachsende Bedeutung von professionellen Schlepperbanden, die die irreguläre Einreise gegen Bezahlung organisieren. Dabei sind beide Phänomene in der Realität nicht voneinander zu trennen. Auch für die gefährlichsten Überfahrten in seeuntüchtigen Booten müssen Migranten fast immer hohe Geldbeträge an Vermittler oder Organisatoren dieser Reisen bezahlen. Die Aktivität dieser Schlepperbanden ist oft im Bereich der organisierten Kriminalität anzusiedeln. (Düvell/Jordan 2002: 43) Sie sind die großen Profiteure des weltweiten Trends der zunehmend restriktiven Migrationspolitiken und der Verschärfung der Kontrollen an den Grenzen zu den Zielregionen der internationalen Migrationsströme: „Transnational human smuggling, hardly a global issue in the 1980s, is now a multibillion-dollar trade worldwide, rivalling the drug trade.“ (Kyle/Koslowski 2001: 4)

Vielfach wird Menschenschmuggel und Menschenhandel undifferenziert mit dem Phänomen der irregulären Migration in Verbindung gebracht. Ein beredtes Beispiel dafür das das Stockholmer Programm des Europäischen Rats von 2009. Dort wird konstatiert, dass „Menschenhandel und Schleusung [...] sehr schwere, mit der Verletzung von Menschenrechten und der Menschenwürde einhergehende Verbrechen“ darstellten und schließlich bekundet:

Der Europäische Rat ist überzeugt, dass ein wirksames Vorgehen gegen die illegale Einwanderung weiterhin von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln. Insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel und von Schleusungen [...] müssen dabei zu den wichtigsten Prioritäten gehören. (Rat der Europäischen Union 2009a: 41, 66)

Mit dieser undifferenzierten Vermischung wird nicht nur irreguläre Migration in einen direkten Zusammenhang mit Tatbeständen der Schwerekriminalität gebracht, sondern es wird auch nicht zwischen dem Menschenschmuggel, also dem „Geschäft mit der illegalen Einreise“ und dem weitaus gravierenderen Verbrechen des Menschenhandels unterschieden. (Angenendt 2007: 12)

Jenseits dieser notwendigen Differenzierung zwischen den verschiedenen Formen der professionellen Unterstützung irregulärer Migration und dem Menschenhandel muss allerdings festgestellt werden, dass für Migranten die Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen oftmals eine Vielzahl von Risiken und Gefahren birgt. Viele Migranten, insbesondere Frauen, befinden sich in einer Situation der Verletzlichkeit und Schutzlosigkeit, die sich aus ihrem irregulären Status und den Umständen ihrer Reise ergibt. Daraus können

Verhältnisse extremer Abhängigkeit resultieren, die in ihren Konsequenzen für die Betroffenen, etwa Formen der Schuldknechtschaft oder Zwangsprostitution, viele Parallelen mit denen des organisierten Menschenhandels aufweisen können. (Gosh 1998) In jedem Fall verursacht die Inanspruchnahme professioneller Hilfe bei der irregulären Einreise für die Migranten einen erheblichen Kostenaufwand. Dieser wiederum kann dazu führen, dass die Bereitschaft zur Inkaufnahme von hohen Risiken bei den Migranten wächst, insbesondere dann, wenn das Kapital für die Reise von der gesamten Familie aufgebracht wurde und damit ein starker sozialer und emotionaler Druck besteht, diese „Investition“ auch so zu verwenden, dass die erhoffte Rendite in Form einer Beschäftigung in Europa und den dadurch ermöglichten Rücküberweisungen erbracht wird. (Sciortino 2004: 30)

Insgesamt führten die Verschärfung der Politiken gegen irreguläre Migration und der sukzessive Ausbau des europäischen Grenzregimes so zu einer Stratifizierung der Migranten nach ihren Zugriffsmöglichkeiten auf ökonomische und soziale Ressourcen. Sciortino (2004: 31) identifiziert diese Kapazität als Unterscheidungsmerkmal für verschiedene Gruppen von irregulären Migranten: Gleichsam die Elite bilden diejenigen Migranten, die sich falsche Papiere oder die professionelle Anbahnung einer Scheinehe zur Erlangung eines sicheren Aufenthaltsstatus leisten können. Eine weitere Gruppe besteht aus Migranten, die genug Verbindungen und Ressourcen mobilisieren können, um ein Touristenvisum für das Zielland zu erhalten, um nach dessen Ablauf als *overstayers* zu bleiben. Bürger von Staaten, die mit einer liberalen Visavergabep Praxis begünstigt werden, nutzen dies für eine Form des wiederholten irregulären Aufenthalts, ohne dabei auf irreguläre Einreise angewiesen zu sein. Die nächste Gruppe bilden diejenigen, die keinen Zugang zu einem Visum haben, aber über das Kapital verfügen, um auf professionelle Hilfe bei der irregulären Einreise in Anspruch nehmen zu können. Und schließlich gibt es die Masse derjenigen, die gar nichts haben und sich auf den Versuch der irregulären Einreise auf eigene Faust einlassen müssen – mit allen Unabwägbarkeiten und Gefahren, die eine solche Reise mit sich bringt.

3.4.3. Flüchtlinge ohne Schutz

Eine besondere Qualität nimmt das europäische Grenzregime für Flüchtlinge und Asylsuchende an. Die zentrale Funktion des Europäischen Grenzregimes ist die Abwehr irregulärer Migration. Wie weiter oben gezeigt wurde, ist das Europäische Grenzregime in seiner Wirkungsweise darauf ausgelegt, unerwünschte Migranten schon in den

Herkunftsregionen zu binden oder noch vor den Grenzen der Europäischen Union aufzuhalten. Diese Wirkungen entfaltet das europäische Grenzregime gegenüber fast allen Migranten – weitgehend unabhängig von Ursachen und Umständen ihrer Wanderung. Eine Unterscheidung von irregulären Migranten und Flüchtlingen – aus ganz anderen Gründen ohnehin mehr als zweifelhaft⁸⁰ – ist in den Strukturen und Instrumenten des europäischen Grenzregimes nicht angelegt. Die Politik der Abwehr irregulärer Migration ist auch eine Politik der Abwehr von Flüchtlingen. Auch wenn im Stockholmer Programm, nicht zuletzt in Reaktion auf die heftige Kritik an der Tätigkeit von Frontex, angemahnt wird, dass „schutzbedürftige Personen aus gemischten Migrationsströmen Schutz im Einklang mit dem Völkerrecht erhalten“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 55), muss davon ausgegangen werden, dass die Blindheit des europäischen Grenzregimes nicht nur Ausdruck struktureller Defizite, sondern auch politisches Kalkül der EU und ihrer Mitgliedsstaaten ist. Die Europäische Union verweist in ihren Verlautbarungen und Dokumenten zwar stets auf die Genfer Flüchtlingskonvention als Grundlage ihrer Flüchtlingspolitik. De facto hindert sie jedoch mit ihrer Grenzpolitik zahlreiche Flüchtlinge daran, ihren Schutzanspruch geltend machen zu können und Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren zu erhalten. Die Etablierung des europäischen Grenzregimes geht einher mit der sukzessiven Abschottung der EU gegenüber Flüchtlingen. (Pelzer 2011)

Vor der Einführung der Visumspflicht für fast alle Herkunftsländer im Zuge des Schengen-Prozesses konnten Flüchtlinge legal nach Europa einreisen. Aber auch ohne ein gültiges Visum war zumindest die Reise nach Europa möglich. Diese Möglichkeit haben die Mitgliedsstaaten und die EU mit Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, die Migranten ohne gültige Einreisepapiere transportieren, ausgeräumt. (Cuttitta 2010: 33) Viele Mitgliedsstaaten haben schon in den neunziger Jahren Regeln erlassen, die Beförderungsunternehmen verpflichten, die Papiere ihrer Kunden vor Beginn der Reise nach Europa zu überprüfen. Damit wurden private Akteure de facto in hoheitliche Aufgaben der Grenz- und Einreisekontrolle einbezogen. Mit der Richtlinie 2001/51/EG hat der Rat der Europäischen Union eine Harmonisierung der Sanktionen veranlasst. Demnach können

⁸⁰ Menschen, die vor Hunger, Umweltkatastrophen oder einem generellen Mangel an Lebensperspektiven fliehen, gelten nach der Genfer Flüchtlingskommission nicht als Flüchtlinge. Auch wenn die EU-weite Einführung „ergänzender Schutzformen“ (Cuttitta 2010: 33) inzwischen dazu geführt hat, dass weitere Fluchtgründe, etwa für Bürgerkriegsflüchtlinge, unter bestimmten Umständen anerkannt werden, ändert dies nichts an dem grundlegenden Dilemma: Auch die Flucht vor existenzbedrohenden Verhältnissen verleiht nicht den Status des Flüchtlings, aus dem sich bestimmte Rechte ableiten ließen. Der legitime Wunsch, die Lebensumstände für sich und seine Familie zu verbessern, findet keine Entsprechung im internationalen Flüchtlingsrecht.

Strafen von bis zu 500.000 Euro gegen Transportunternehmen verhängt werden, die Drittstaatsangehörige ohne gültige Einreisepapiere befördern. Die Unternehmen sind außerdem für den Rücktransport der Migranten verantwortlich. (Rat der Europäischen Union 2001) Auch wenn in der Richtlinie explizit darauf verwiesen wird, dass die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten gegenüber Schutzsuchenden unberührt bleiben, sehen die Konsequenzen in der Realität anders aus: „Penalties for carriers, who assume some of the control duties of the European police services, either bloc asylum seekers far from Europe’s borders or force them to pay more and take greater risks to travel illegally.“ (Triandafyllidou/Ilies 2010: 32)

Eine weitere wichtige Intention der europäischen Grenzpolitik ist es, den Verbleib von Flüchtlingen in der Herkunftsregion zu fördern, etwa durch die sogenannten regionalen Schutzprogramme, oder aber Drittstaaten, namentlich die wichtigen Transitländer, zur Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen. Im Stockholmer Programm ist die Ausweitung dieser Externalisierung der Flüchtlingspolitik festgeschrieben. Unter der Überschrift „Die externe Dimension von Asyl“ erklärt der Europäische Rat seinen Willen, „den Kapazitätsaufbau in Drittländern zu fördern, insbesondere deren Fähigkeit, wirksamen Schutz zu bieten, und die Idee der regionalen Schutzprogramme weiterzuentwickeln und auszuweiten.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 72) In der Konsequenz wird auch auf diese Weise Flüchtlingen der Zugang zu einem angemessenen Verfahren verwehrt, da in den Transitländern dafür meist weder der politische Wille noch die administrativen und rechtlichen Ressourcen vorhanden sind. Im Gegenteil: Vielfach kann nicht nur von einem angemessenen Verfahren keine Rede sein, sondern den Flüchtlingen werden selbst elementare Menschenrechte vorenthalten. (Pro Asyl 2010) Zwischenzeitlich liegen eine Vielzahl von Studien über die Situation in verschiedenen Transitländern vor, die in die Externalisierungsstrategie der europäischen Flüchtlingspolitik eingebunden sind, und die eine breite empirische Basis für diese Problematik zur Verfügung stellen. (etwa Heck 2010; Pro Asyl 2010; Ratfisch/Scheel 2010; Speer 2010)

Auch unter dem Aspekt des Flüchtlingsschutzes zieht die Europäische Grenzschutzagentur Frontex besondere Kritik auf sich. Frontex patrouilliert im Mittelmeer, vor der westafrikanischen Küste und vor den Kanarischen Inseln, um Boote mit Migranten aufzuspüren und zurückzudrängen. (Kasperek 2010) Menschenrechtsorganisationen sehen in dieser Praxis eine Missachtung des Non-Refoulement-Gebots der Genfer

Flüchtlingskonvention und eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention. (Fischer-Lescano/Löhr 2007; Kopp 2009; Pro Asyl 2010; Pelzer 2011)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Flüchtlinge im besonderen Maße von der Etablierung des europäischen Grenzregimes betroffen sind. Mit der Einführung der Visumpflicht für die meisten Herkunftsländer und vielen anderen Maßnahmen ist eine legale Einreise in die EU für Schutzsuchende vielfach unmöglich geworden. Damit ist ihnen die Inanspruchnahme ihrer Schutzrechte verwehrt. Der Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren in einem Mitgliedsstaat der EU setzt also fast zwangsläufig eine irreguläre Einreise voraus. Flüchtlinge werden so zu Irregulären – und sind mit einem Grenzregime konfrontiert, dessen wichtigste Funktion in der Abwehr irregulärer Migration besteht. Weiter oben wurde beschrieben, welche Gefahren und Risiken für Migranten mit dem Versuch einer irregulären Einreise verbunden sind. Die Abwehrfunktion gegenüber Flüchtlingen kann dabei kaum als nichtintendierter Nebeneffekt europäischer Migrationspolitik betrachtet werden. Im Gegenteil: Die Anstrengungen, auch das Asylregime zu externalisieren, wurden im Stockholmer Programm ein weiteres Mal bekräftigt. Die Strategie der EU, wie sie im Allgemeinen im Umgang mit irregulären Migranten erkennbar ist, wiederholt sich im Besonderen bezüglich der Fluchtmigration: Die Nachbarstaaten der EU werden zur Übernahme der Verantwortung gedrängt, unabhängig davon, ob diese Länder fähig und willens sind, dieser auch gerecht zu werden. Weitgehend unberücksichtigt bleiben dabei die Interessen der Migranten – handelt es sich dabei um Flüchtlinge, ist diese Politik des Abwälzens von Verantwortungen nicht nur unter ethischen Gesichtspunkten fragwürdig, sondern läuft auch den internationalen Verpflichtungen der EU zuwider. (Pelzer 2011)

3.5. Politiken gegenüber irregulärer Migration innerhalb der EU

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten haben in den letzten zwei Jahrzehnten viele Politiken, Instrumente und Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration entwickelt und eingesetzt. Dabei spielten insbesondere Politiken im Bereich des direkten und indirekten Grenzmanagements eine entscheidende Rolle, also Maßnahmen die darauf abzielten, irreguläre Migrationsströme abzuwehren und die Anzahl der irregulären Migranten innerhalb der EU zu verringern. Seit einigen Jahren, befördert durch den migrationspolitischen Gesamtansatz der Kommission von 2005, werden auch Politiken konzipiert, die am Beginn der Migrationskette, also bei den migrationsfördernden Umständen in den Herkunftsländern,

ansetzten. Durch eine Verbesserung der Lebensverhältnisse sollen die Push-Faktoren für Migration abgemildert werden. Bessere Information und neue Möglichkeiten der regulären Migration, etwa in Form der zirkulären Migration, sollen den Migrationsdruck kanalisieren. Weiter oben wurden diese Politiken diskutiert und ihre, zumindest bislang, äußerst bescheidene Umsetzung festgestellt.

Ein weiteres Feld der europäischen Politik gegenüber irregulärer Migration konstituiert sich durch Politiken, die sich auf die Pull-Faktoren beziehen, also jene Faktoren innerhalb der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die irreguläre Migrationsströme anziehen. Ein wesentlicher Faktor, der irreguläre Einwanderung dynamisiert, ist die Nachfrage nach Arbeitskräften in den verschiedenen Sektoren der informellen Wirtschaft. (Düvell 2006: 44; Gosh 1998: 51-55) Aber auch die Perspektive auf eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus kann zu den bedeutsamen Pull-Faktoren gezählt werden. Die EU versucht mit verschiedenen Richtlinien und Übereinkünften diese Pull-Faktoren zu beeinflussen. Dazu zählen die Richtlinie von 2009 über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Irreguläre beschäftigen, und die Ablehnung von kollektiven Regularisierungsverfahren im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl von 2008.

3.5.1. Maßnahmen gegen Beschäftigung irregulärer Migranten

Zu den wichtigsten Pull-Faktoren für irreguläre Migration gehört die Perspektive auf eine Integration in die informellen Sektoren der jeweiligen Volkswirtschaft. Bauwirtschaft, Landwirtschaft, Beschäftigungen im Gastronomie- oder Tourismusbereich und haushaltsnahe Dienstleistungen sind die wichtigsten Bereiche der Schattenwirtschaft, in denen irreguläre Migranten Beschäftigung finden – zumeist unter prekären Bedingungen und zu schlechteren Konditionen als autochthone Beschäftigte oder Migranten mit regulärem Aufenthaltsstatus, aber oftmals trotzdem attraktiv in Vergleich zu Beschäftigungs- bzw. Verdienstchancen in den Herkunftsländern. Insbesondere in den Ökonomien der südeuropäischen Länder, wo die informelle Sektor traditionell einen hohen Anteil an der nationalen Wertschöpfung hat⁸¹, konnten sich in den letzten zwei Jahrzehnten irreguläre Migranten massenhaft in den informellen Arbeitsmarkt integrieren. (Baldwin-Edwards/Arango 1999; Enste/Schneider 2006; King/Ribas-Mateos 2010) Maßnahmen gegen die Schattenwirtschaft und gegen die

⁸¹ Nach Enste/Schneider (2006: 43-44) betrug der Anteil des informellen Sektors am BIP im Zeitraum 1999/2000 in Griechenland 27,6 %, in Italien 24,4 % und in Spanien 21,0 %.

Beschäftigung von irregulären Migranten sind daher zentrale Instrumente im Kampf gegen irreguläre Migration. Nahezu alle Mitgliedsstaaten haben seit den neunziger Jahren unterschiedliche Politiken zur Eindämmung des informellen Sektors und der illegalen Beschäftigung entwickelt.

Auch in der Politik der EU gegen irreguläre Migration wurde der Kampf gegen die Beschäftigung von Irregulären in den letzten Jahren zum Thema. 2009 verabschiedeten Rat und Parlament eine entsprechende Richtlinie. (European Parliament et al. 2009) Ziel dieses Rechtsakts ist die Harmonisierung von Sanktionen, die gegen Arbeitgeber, die Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus beschäftigen, verhängt werden können. Neben finanziellen Sanktionen sind demnach weitere Maßnahmen wie der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren oder vom Erhalt von Subventionen möglich. Die Richtlinie sieht weiterhin vor, irreguläre Beschäftigung in besonders schweren Fällen als Straftatbestand zu verfolgen, etwa im Wiederholungsfall, wenn eine größere Anzahl von Irregulären beschäftigt ist, wenn die Beschäftigung unter „particularly exploitative working conditions“ stattfindet oder wenn es sich bei den irregulären Arbeitskräften um Opfer von Menschenhandel handelt. (European Parliament et al. 2009: Art. 9)

Irregulär Beschäftigten selbst drohen keine Sanktionen, die über die in der sogenannten Rückführungsrichtlinie von 2008 vorgesehenen hinausgehen. Dagegen enthält die Richtlinie einige Regeln, die dem Schutz der Irregulären dienen sollen. So können diese etwa ausstehende Löhne geltend machen. Bei irregulären Beschäftigungsverhältnissen, deren besonderen Umstände strafrechtliche Konsequenzen für den Arbeitgeber nach sich ziehen, können Irreguläre auch selbst Klage einreichen oder sich vor Gericht von Dritten vertreten lassen – ohne dass diese wegen Beihilfe zum irregulären Aufenthalt belangt werden könnten: „In other words, this Directive gives NGOs the ability to act on behalf of undocumented migrants in order to punish unscrupulous employers.“ (Triandafyllidou/Ilies 2010: 36) Wenn Irreguläre bei den Ermittlungen gegen ausbeuterische Arbeitgeber mit den Ermittlungsbehörden kooperieren, erhalten sie darüber hinaus eine für die Dauer des Verfahrens befristete Aufenthaltsgenehmigung.

Mit der Richtlinie soll außerdem ausgeschlossen werden, dass sich Migranten über eine Beschäftigung im informellen Sektor den Weg zu einem regulären Aufenthaltstitel ebnen, wie es in einigen Mitgliedsstaaten de facto möglich war.

An illegally employed third-country national should not derive a right to entry, stay and access to the labour market from the illegal employment relationship or from the payment or back payment of remuneration, social security contributions or taxes by the employer or by a legal entity which has to pay instead of the employer. (European Parliament et al. 2009: Art. 15)

Diese Regelung richtet sich offensichtlich gegen Maßnahmen wie die letzte große Regularisierungsaktion der spanischen Regierung unter dem Sozialisten José Luis Rodríguez Zapatero im Jahr 2005. Bei dieser unter dem Titel „Normalisierungsprozess“⁸² durchgeführten Kampagne konnten die Arbeitgeber irreguläre Beschäftigungsverhältnisse bei der Sozialversicherung anmelden und mit den bislang irregulären Migranten Arbeitsverträge abschließen. Diese hatten daraufhin unter bestimmten Umständen die Möglichkeit, ihre arbeits- und aufenthaltsrechtliche Situation zu regularisieren. (Arango/Finotelli 2009) Der Ausschluss solcher Maßnahmen in der Richtlinie zur illegalen Beschäftigung steht im Einklang mit der generellen Ablehnung von Regularisierungspolitiken, wie sie viele europäische Regierungen, darunter die deutsche und die französische, nicht zuletzt in den Verhandlungen über den Europäischen Pakt zu Einwanderung Asyl, manifestiert haben.

Arbeitgeber sind nach der Richtlinie künftig verpflichtet, sich bei der Einstellung eine gültige Aufenthaltserlaubnis vorlegen zu lassen. Wenn sie diese Verpflichtung erfüllen, tragen sie keine weitere Verantwortung, wenn der Beschäftigte doch irregulär in dem jeweiligen Land sein sollte – und beispielsweise ein gefälschtes Dokument vorgelegt hat. Damit soll vermieden werden, dass Arbeitgeber aus Angst vor Sanktion überhaupt keine Migranten mehr beschäftigten, wie es in den USA nach Einführung eines ähnlichen Gesetzes zu beobachten war. (Triandafyllidou/Ilies 2010: 36) Ob diese Richtlinie dazu beitragen wird, die Pull-Faktoren für irreguläre Migration in die EU zu verringern, muss sich noch herausstellen. Triandafyllidou/Ilies (2010: 37) heben den relativ ausgebliebenen Charakter des Rechtsaktes hervor, der neben harten Sanktionen für die Arbeitgeber auch gewisse Schutzaspekte für Irreguläre umfasst: „While it is too early to assess the success of this Directive, it’s most salient aspects, such as the rather harsh provisions for employers and the temporary protection it provides to the irregular migrant, have met with satisfaction by civil society actors.”

⁸² Proceso de normalización. (Real decreto 2393/2004).

3.5.2. Die Debatte um Regularisierungsprogramme

Viele Mitgliedsstaaten der EU, insbesondere die südeuropäischen Länder, haben immer wieder Regularisierungsprogramme aufgelegt. Diese Programme ermöglichen irregulären Migranten, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, ihren Status zu regularisieren, d. h. eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. (Arango/Finotelli 2009; Finotelli 2008; Cyrus/Vogel 2008) Zwar gibt es keinen eindeutigen empirischen Beleg, jedoch verweisen Kritiker auf einen gewissen Magneteffekt, der von regelmäßigen Regularisierungsaktionen ausgehe. (Arango/Finotelli 2009: 92) Gleichzeitig stellten Regularisierungen für Länder wie etwa Spanien und Italien eine Möglichkeit dar, „die irregulären Einwanderungsströme ex post zu kontrollieren, und [...] das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem europäischen Postulat der Einwanderungskontrolle und den nationalen Bedürfnissen nach billigen Arbeitskräften in Wirtschaft und Privathaushalten aufrecht zu erhalten.“ (Finotelli 2008: 91)

Die Europäische Kommission und verschiedene Mitgliedsstaaten haben die Regularisierungsprogramme immer wieder entschieden zurückgewiesen, unter anderem wegen ihrer Ambivalenz gegenüber irregulärer Migration, ihrer Ineffizienz, ihrer impliziten Förderung der Schattenwirtschaft und dem schon erwähnten Magneteffekt. (Finotelli 2008: 76) Die letzte und bislang umfangreichste Regularisierung, die die sozialistische Regierung 2005 in Spanien durchführte, wurde insbesondere von den Regierungen Deutschlands und der Niederlande scharf kritisiert. Daraufhin beschloss der Rat die Einrichtung eines gegenseitigen Informationssystems, mit dem die Regierungen der Mitgliedsstaaten über solche Maßnahmen im Vorfeld unterrichtet werden sollen. (Finotelli 2008: 71) In den Verhandlungen zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl versuchten unter anderem Deutschland und Frankreich eine generelle Ächtung von Regularisierungsprogrammen durchzusetzen, was letztlich am Widerstand Spaniens scheiterte. (Baumer 2008) Allerdings verständigten sich die Mitgliedsstaaten darauf, „Legalisierungen aus humanitären oder ökonomischen Gründen nur fallweise“⁸³ vorzunehmen. Kollektive Regularisierungen sind also künftig ausgeschlossen, wobei allerdings anzumerken ist, dass es sich bei dem Pakt um keinen Vertrag, sondern lediglich um eine rechtlich nicht bindende Selbstverpflichtung der Mitgliedsstaaten handelt.

⁸³ Maßnahme 2. (Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl 2008)

3.6. Zwischenfazit

Die Bekämpfung irregulärer Migration ist in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem zentralen Politikfeld der Europäischen Union geworden. Eingebettet in den Kontext der Europäischen Migrations- und Asylpolitik wurden zu diesem Zweck eine Vielzahl von Strategien, Maßnahmen und Instrumenten entwickelt. Dabei lag der Schwerpunkt stets auf Politiken zur Abwehr unerwünschter Zuwanderung und zur Rückführung irregulärer Migranten. Trotz des Einsatzes von enormen politischen, administrativen und ökonomischen Ressourcen müssen diese Politiken als wenig effizient bezeichnet werden. Lange Zeit blieben Zustrom und Anzahl der irregulären Migranten gleichbleibend hoch. Erst ab Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts lässt sich ein leichter Rückgang der irregulären Migration beobachten. (Düvell 2011) Eine drastische Abschwächung erfuhr die irreguläre Migration in die Mitgliedsstaaten der EU allerdings erst durch die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 – nämlich dann, als die Beschäftigungschancen für Irreguläre, mithin der wichtigste Pull-Faktor, dramatisch abnahmen. (OECD 2009-2011)

Auf der Suche nach Erklärungen für die relative Ineffizienz der europäischen Politiken gegenüber irregulärer Migration muss auf zwei entscheidende Faktoren verwiesen werden. Einmal ist die Fokussierung auf immer weiter entwickelte restriktive Politiken der Abwehr zu nennen: Migrationsströme, die durch das Zusammenspiel von Push- und Pull-Faktoren in den Herkunfts- und Zielregionen dynamisiert werden, lassen sich nur sehr begrenzt aufhalten – jede Verbesserung des Grenzregimes führt zu einer Adaption der Strategien zur irregulären Einreise. Politiken, die auf dagegen auf diese Push- und Pull-Faktoren wirken sollten, wurden nur in geringem Maße implementiert. Insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Herkunftsländern, spätestens seit dem Gesamtansatz Migration von 2005 auf konzeptioneller Ebene präsent, wurden vernachlässigt.

Zum anderen kam ging die Verschärfung der Politiken gegen irreguläre Migration nicht einher mit der Schaffung von legalen Möglichkeiten der Arbeitsmigration. Die Komplementarität beider Politiken wurde auf konzeptioneller Ebene ebenfalls mehrfach konstatiert. Ihre komplementäre Implementierung scheiterte an der beharrlichen Weigerung einiger Mitgliedsstaaten, ihren Widerstand gegen eine gesteuerte, reguläre Einwanderung in den europäischen Arbeitsmarkt aufzugeben. Alternative Instrumente, wie etwa das der zirkulären Migration, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kommission hier mit

ihrem zentralen migrationspolitischen Anliegen gescheitert ist: nämlich eine europäische Zuwanderungspolitik zu schaffen, die den ökonomischen, demografischen und sozialen Erfordernissen der EU entspreche und die gleichzeitig zumindest einen Teil des Migrationsdrucks auf die EU kanalisieren könnte.

Der relativen Ineffizienz der europäischen Politiken zur Abwehr irregulärer Migration stehen dramatische Folgen für Migranten und Flüchtlinge gegenüber. Viele bezahlen ihren Versuch, auf immer riskanteren Wegen nach Europa einzureisen, mit dem Leben. Andere stranden in den Transitstaaten und sind dort zum Teil menschenunwürdiger Behandlung ausgesetzt. Flüchtlinge werden ihres Rechts auf Zugang zu einem ordentlichen Asylverfahren beraubt und massenhaft Regierungen überantwortet, die ihnen nicht nur den Zugang zu einem ordentlichen Asylverfahren, sondern auch grundlegende Rechte verweigern. Die Einbeziehung von Staaten in das Migrationsmanagement, die weder demokratische noch menschenrechtliche Standards erfüllen, ist Ausdruck einer einseitigen Politik, die auf die Abwehr von Flüchtlingen und Migranten abzielt.

Europa hat es bislang nicht geschafft, eine Migrationspolitik zu entwickeln, die den Erfordernissen der europäischen Gesellschaften und den Interessen von Migranten, Herkunfts- und Transitländern entspricht. Mit einer Politik, die die Abwehr unerwünschter Migration als wichtigste Funktion definierte, hat die EU darüber hinaus ihre Verantwortung für Migranten und Flüchtlinge an Staaten weitergereicht, die weder über die notwendigen Voraussetzungen noch über den entsprechenden Willen verfügen, dieser auch gerecht zu werden. Zusammen mit einer Politik der Abschottung, die das Massensterben von Migranten vor den Grenzen der EU nach sich zieht, ist dies das eigentliche Skandalon der europäischen Migrationspolitik.

4. Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien

4.1. Vom Auswanderungsland zum neuen Einwanderungsland – Spanien in den internationalen Migrationssystemen

Spanien war lange Zeit eines der klassischen europäischen Auswanderungsländer. In den Jahren 1882 bis 1990 emigrierten insgesamt über sieben Millionen Spanier. (Santel 2000: 105) Diese Emigration vollzog sich in mehreren Phasen und war anfangs von der kolonialen Vergangenheit Spaniens bestimmt. In einer ersten Welle im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und dann noch einmal in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts wanderten Millionen Spanier vor allem in die ehemaligen Kolonien in Lateinamerika und in der Karibik aus. Waren diese Emigrationswellen größtenteils wirtschaftlich bedingt, erlebte Spanien während des Bürgerkrieges von 1939 bis 1939 und in den Jahren danach eine Massenauswanderung aus politischen Motiven. Zeitweise flohen bis zu einer halben Million Anhänger der spanischen Republik vor der Repression der Sieger unter General Francisco Franco. Etwa 200.000 dieser Flüchtlinge blieben dauerhaft im Exil. Sie ließen sich größtenteils in Frankreich, aber auch in einigen lateinamerikanischen Staaten, etwa Mexiko oder Argentinien, und in geringerem Maße in der Sowjetunion nieder. (Dreyfus-Armand 1999: 103)

Eine vierte Emigrationswelle setzte Mitte der fünfziger Jahre ein. Ab diesem Zeitpunkt wanderten spanische Arbeitskräfte in die Industrieländer Nordwesteuropas, aber auch nach Lateinamerika aus. Hauptmotiv dieser Migration war die bessere wirtschaftliche Situation in den Zielländern. Für viele spanische Arbeitsemigranten spielte jedoch auch die Flucht vor den repressiven politischen und sozialen Verhältnissen der Franco-Diktatur eine wichtige Rolle. In dieser Phase verließen rund drei Millionen Spanier ihre Heimat. Mit dem Ende der Anwerbephase in den meisten westeuropäischen Staaten Mitte der siebziger Jahre, dem spanischen Demokratisierungsprozess ab 1975 und der ab den achtziger Jahren einsetzenden wirtschaftlichen Konsolidierung Spaniens fand diese letzte Auswanderungswelle ihr Ende. Trotz verstärkter Rückwanderung⁸⁴ wies die spanische Migrationsbilanz noch bis in das neue Jahrhundert hinein einen negativen Saldo auf. Rund zwei Millionen Spanier leben nach wie

⁸⁴ Seit den achtziger Jahren kehren jährlich zwischen 15.000 und 20.000 Auswanderer aus den europäischen Ländern nach Spanien zurück. Dazu kommt eine ähnlich hohe Rückwanderung aus Lateinamerika. (Kreienbrink 2008: 2)

vor im Ausland. Als Folge der dramatischen Wirtschafts- und Finanzkrise setzte ab 2008 eine neue Auswanderung von mehrheitlich jungen, gut qualifizierten Spaniern in andere EU-Staaten, aber auch in die boomenden Länder Lateinamerikas ein.⁸⁵

Spanien hat in den vergangenen Jahrzehnten einen dramatischen Wandel durchlaufen. Aus dem klassischen Auswanderungsland wurde eines der wichtigsten Zielländer für Migranten in Europa. (Kreienbrink 2004) Insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts erfuhren die Migrationsprozesse nach Spanien eine einzigartige Dynamisierung, die erst durch die Wirtschaftskrise seit 2008 abgeschwächt wurde. In nur eineinhalb Jahrzehnten hat sich der Anteil von Ausländern an der spanischen Bevölkerung von 1,37 Prozent (1996) auf 12,22 Prozent (2010) erhöht – und damit den Durchschnittswert der traditionellen Einwanderungsländer Westeuropas überschritten.⁸⁶

Die Entwicklung der Zuwanderung nach Spanien lässt sich in mehrere Phasen unterteilen. Seit den siebziger Jahren erwarben vor allem sonnenhungrige Pensionäre aus Nordwesteuropa einen Zweitwohnsitz oder ihren Altersruhesitz in den touristischen Regionen Südostspaniens. Die Migration dieser Zeit kam mehrheitlich aus den europäischen Staaten⁸⁷ und zeichnete sich durch einen hohen Anteil an Nichterwerbstätigen aus. Mit Errichtung der Militärdiktaturen in den Ländern des *Cono Sur* gewann Spanien als Exilland an Bedeutung. Viele Lateinamerikaner fanden in der Folgezeit Zuflucht bei *la madre patria*, der ehemaligen Kolonialmacht Spanien. In vielen Fällen mischten sich politische und ökonomische Motive, die Flucht vor politischer Verfolgung stand jedoch für diese Migrantengruppe im Vordergrund. (Baumer 2010) Nach den Demokratisierungsprozessen in den achtziger Jahren kehrten viele dieser Migranten in ihre Ursprungsländer zurück, ein beträchtlicher Teil blieb jedoch in Spanien. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre setzte eine Migration von Arbeitskräften aus lateinamerikanischen Ländern und der Karibik nach Spanien ein. (Fischer 2006: 95-97) Die positive Wirtschaftsentwicklung in Spanien brachte unter anderem eine verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt mit sich. Das hatte eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften für haushaltsnahe Dienstleistungen zur Folge, die oftmals von spanischsprachigen Migrantinnen aus den ehemaligen Kolonien befriedigt wurde.

⁸⁵ Vgl. El País, 12.12.2011.

⁸⁶ Anteil der Migranten mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der spanischen Wohnbevölkerung. Legt man die Zahl aller im Ausland geborenen Einwohner Spaniens zugrunde, kommt man sogar auf einen Anteil von 13,83 %. (Instituto Nacional de Estadística 1996-2010; eigene Berechnungen)

⁸⁷ 1980 betrug der Anteil der Europäer an der ausländischen Bevölkerung Spaniens rund 60 %. (Fischer 2006: 97)

Mit der Zuwanderung von Migranten vornehmlich aus Lateinamerika und der Karibik begann die erste Phase der Arbeitsmigration nach Spanien. Das klassische Auswanderungsland, das lange Zeit Arbeitskräfte in die neue Welt und in die Länder Nordwesteuropas exportiert hatte, wurde zu einem Zielland für Arbeitsmigranten. Diese Migrationsbewegungen wurden dadurch begünstigt, dass bis 1985 Einwanderer aus Lateinamerika, den Philippinen und Äquatorialguinea in Spanien grundsätzlich keine Arbeits- und Niederlassungserlaubnis benötigten. (Malgesini/Fischer 1998: 75) Im Zuge des spanischen EG-Beitritts musste diese Bevorzugung von Zuwanderern aus den ehemaligen Kolonien eingeschränkt werden – genauso wie die Zuwanderungsbestimmungen insgesamt auf Druck der Europäischen Gemeinschaft sukzessive verschärft wurden.

Trotzdem setzte zu Beginn der neunziger Jahre eine massive Zuwanderung von Migranten, vornehmlich aus den Maghrebstaaten, aber auch aus Osteuropa und Asien, ein und verwandelte Spanien innerhalb von wenigen Jahren in ein Einwanderungsland. Dabei blieb die Zuwanderung in absoluten Zahlen lange Zeit vergleichsweise gering. 1996 lebten 542.314 Ausländer in Spanien, was einem Anteil von 1,37 Prozent⁸⁸ an der Bevölkerung entsprach. 2000 waren es 923.879 (2,28 Prozent). Ein regelrechter Boom entwickelte sich in den Jahren nach der Jahrtausendwende: Bis zum Jahr 2003 hatte sich die Zahl der Ausländer mit 2.664.168 fast verdreifacht (6,24 Prozent). 2010 lebten 5.747.734 Menschen nichtspanischer Nationalität in dem iberischen Land. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von rund 12,22 Prozent. Innerhalb weniger Jahre hat Spanien damit eine Entwicklung nachgeholt, die sich in den übrigen Einwanderungsländern Westeuropas über mehrere Dekaden erstreckt hatte.

Diese Entwicklung zum Einwanderungsland vollzog sich weitgehend ungesteuert. Die spanischen Regierungen waren lange Zeit nicht dazu in der Lage, eine Zuwanderungspolitik zu formulieren, die auf den Migrationsdruck von außen und die migrationsfördernden Faktoren im Inneren, insbesondere die enorme Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, angemessen reagiert hätte. Dem fast vollständigen Fehlen regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten stand die mangelnde Kompetenz (und wohl auch der fehlende politische Wille) zur Kontrolle der Migration gegenüber – mit der Konsequenz, dass sich die massive Zuwanderung nach Spanien bis in weit in die erste Dekade des neuen Jahrhunderts hinein größtenteils irregulär vollzog. Es war nicht nur die Zuwanderung von Migranten, die sich zu einem guten Teil

⁸⁸ Zahlen jeweils zum ersten Januar. Diese und alle weiteren Angaben: Instituto Nacional de Estadística 1996-2010; eigene Berechnungen.

unabhängig von öffentlichen Politiken entwickelte. Auch für die Integration der Migranten in die Aufnahmegesellschaft existierten lange Zeit keine Konzepte, zumindest nicht auf der Ebene der Zentralregierung, wo die Kompetenz für dieses Politikfeld angesiedelt ist. Vorreiter waren hier einige Autonome Gemeinschaften (*Comunidades autónomas* – CC.AA.), die besonders stark mit dem Phänomen der Migration konfrontiert waren, sowie eine Reihe von Kommunen, die ebenfalls erste Konzepte zur Integration von Migranten erarbeiteten. (Aja/Montilla/Roig 2006) Erst mit der dem neuen Ausländergesetz von 2000 (Ley Orgánica 4/2000)⁸⁹, das wiederum in rascher Folge mehrfach verändert wurde, und den migrations- und integrationspolitischen Maßnahmen der sozialistischen Regierungen unter José Luis Rodríguez Zapatero (2004 bis 2011) setzte eine gewisse Konsolidierung der spanischen Migrationspolitik ein. Es waren jedoch erst die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, die den Zyklus der massiven, weitgehend ungesteuerten und mehrheitlich irregulären Zuwanderung nach Spanien zumindest vorübergehend unterbrachen. (González-Enríquez 2010)

Im Folgenden soll in einem ersten Schritt die Entwicklung der spanischen Migrationspolitik nachvollzogen werden. Daran schließt sich eine Darstellung der Entwicklung der Zuwanderung nach Spanien an. Auf dieser Grundlage werden in einem dritten Schritt das Problem der irregulären Migration und die öffentlichen Politiken Spaniens gegenüber Irregularität in Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung analysiert.

4.2. Entwicklung der spanischen Migrationspolitik

Die spanische Migrationspolitik war lange Zeit von dem Umstand geprägt, dass Spanien zum einen ein Auswanderungsland, zum anderen ein wichtiges Touristenziel war. Migration spielte in der politischen Diskussion und in der rechtlichen Grundlegung nur als Emigration von spanischen Arbeitskräften eine Rolle. Als Tourismusland hatte Spanien ein Interesse an möglichst unkomplizierten Einreisebestimmungen. Beides änderte sich mit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft 1986. Als Mitglied dieses einzigartigen Raums ökonomischer Prosperität und politischer Stabilität wurde das Land zum Transit- und Zielland von Migrationsprozessen. Der Beitritt zur EG erforderte eine Anpassung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen an die restriktiven Standards der Staaten des Schengener

⁸⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (Organgesetz 4/2000, vom 11. Januar, über Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien und ihre soziale Integration.)

Abkommens, dem Spanien 1991 beitrug. Ihre rechtliche Manifestation fand diese veränderte politische Situation in dem ersten Ausländergesetz von 1985 (Ley Orgánica 7/1985)⁹⁰. Dieses Gesetz bildete das erste Glied einer langen Kette von Leitlinien, Regelungen und Gesetzesreformen, welche die sich wandelnde Realität der Migration in Spanien widerspiegeln. Die Entwicklung der politischen und rechtlichen Grundlagen der Migrationspolitik war geprägt von der „langsam heranreifenden Erkenntnis, ein Einwanderungsland zu werden bzw. zu sein.“ (Kreienbrink 2008: 3)

Ausgehend und in Ergänzung von Kreienbrink (2004; 2008) lassen sich fünf Phasen in der Entwicklung der spanischen Migrationspolitik unterscheiden, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Die erste Phase reicht dabei von der Verabschiedung der demokratischen Verfassung 1978 bis zum Erlass des Ausländergesetzes von 1985 und seiner Umsetzung in den Folgejahren. Mit einer neuen Politik der sozialistischen Regierung unter Felipe González gegenüber der Migration, die sich insbesondere in einem Entschließungsantrag zur Situation der Ausländer in Spanien⁹¹ manifestierte, der im April 1991 vom Parlament angenommen wurde, setzte die zweite Phase in der Entwicklung der spanischen Migrationspolitik ein. Die dritte Phase wird von der Verabschiedung des neuen Ausländergesetzes im Jahr 2000 (Ley Orgánica 4/2000) und von seinen sukzessiven Verschärfungen durch die konservative Regierung von José María Aznar bestimmt. Die Migrations- und Integrationspolitik in der ersten Legislaturperiode (2004 bis 2008) der sozialistischen Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero kann als vierte Phase bezeichnet werden. Die fünfte und vorerst letzte Phase setzt mit dem erneuten Wahlsieg der Sozialisten unter Zapatero im März 2008 und dem Beginn der tiefgreifenden Wirtschaftskrise im gleichen Jahr ein und endet mit dem Regierungswechsel im Dezember 2011. (Kreienbrink 2004, 2008; Baumer 2010)

4.2.1. Phase I (1978-1990)

Dieser Zeitraum wird begrenzt durch die Institutionalisierung der spanischen Demokratie einerseits und dem Einsetzen einer massiven Zuwanderung nach Spanien andererseits. In ihm wurde mit dem restriktiven Ausländergesetz von 1985 der erste rechtliche

⁹⁰ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (Organgesetz 7/1985, vom 1. Juli, über Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien.)

⁹¹ Proposición no de Ley presentada por los Grupos parlamentarios Socialista del Congreso, Popular en el Congreso, Catalán (Convergència i Unió), CDS, Vasco (PNV) y Mixto, relativa a la situación de los extranjeros en España.

Rahmen für die Zuwanderung nach Spanien geschaffen, der die Migrationsprozesse bis zur Neuordnung der Migrationsgesetzgebung im Jahr 2000 prägte.

Die spanische Verfassung von 1978 wurde in einer Zeit verabschiedet, in der das Politikfeld Migration noch von der Emigration spanischer Arbeitskräfte bestimmt wurde. (Aja 2006: 18) Artikel 42 nimmt auf die ökonomischen und sozialen Rechte der „spanischen Arbeiter im Ausland“⁹² Bezug, Immigranten werden nicht erwähnt. Der Begriff „inmigración“ findet sich lediglich in der Auflistung der exklusiven Kompetenzen des Staates (Art. 149, 2). Ein allgemeiner Verweis auf die Rechte von Ausländern und auf das Recht auf Asyl steht in Artikel 13. Seit einer Verfassungsreform von 1992⁹³ ist an dieser Stelle auch das kommunale Wahlrecht von Ausländern auf Grundlage der Reziprozität festgeschrieben.

Erst das Ausländergesetz von 1985 fasste die gesamte Gesetzgebung bezüglich der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern zusammen. Entstanden am Vorabend des spanischen EG-Beitritts und zu einem Zeitpunkt, an dem Migration in der öffentlichen Wahrnehmung in Spanien kaum eine Rolle spielte, war es ein restriktives Polizeigesetz, das die Kontrolle der Einreise und die Abschiebung von irregulären Migranten regelte. Mit ihm sollte in erster Linie die erwartete Transitmigration in die Länder Westeuropas nach dem spanischen Beitritt zur EG verhindert werden. (Aja 2006: 21) Im Kontrast zum Titel des Gesetzes – „über Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien“ (LO 7/1985) – blieben auch regulären Migranten grundlegende Rechte, etwa bei der Familienzusammenführung, vorenthalten. Die Bedingungen für eine reguläre dauerhafte Arbeitsmigration waren so restriktiv, dass sie eine solche Zuwanderung de facto unmöglich machten: „Ein legaler Weg der Einwanderung existierte also nicht und es blieb lediglich die illegale Einreise oder die als Tourist.“⁹⁴ (Aja 2006: 21) Irreguläre Migranten konnten ohne richterliche Entscheidung bis zu 40 Tage in Abschiebehafte genommen werden. Ein Widerspruch gegen die Abschiebung war erst im Nachhinein möglich. 1987 hob das spanische Verfassungsgericht die wichtigsten Einschränkungen der Freiheiten von in Spanien lebenden Ausländern auf und milderte auch die Maßnahmen gegen irreguläre Migranten ab. An der restriktiven Grundausrichtung des Gesetzes änderten diese Korrekturen jedoch kaum etwas. (Aja 2006: 23)

⁹² „Trabajadores españoles en el extranjero.“ (Constitución española, Art. 42)

⁹³ Reforma de 27 de agosto de 1992. BOE 28.08.1992.

⁹⁴ „La vía legal para la inmigración era pues inexistente y solo cabía, en todo caso, la entrada ilegal o como turista.“

Mit der Zunahme der Migration in Jahren nach Verabschiedung des Gesetzes mehrten sich Probleme, die bei der Umsetzung entstanden. Seit Mitte der achtziger Jahre hatte eine beständig wachsende Migration nach Spanien eingesetzt. Die fehlenden Möglichkeiten der regulären Einreise führten zu einer Zunahme der irregulären Migration. Es wurde deutlich, dass das restriktive, auf die Verhinderung von Migration und auf die Abschiebung von Irregulären ausgerichtete Gesetz von 1985 der neuen Migrationssituation in Spanien nicht mehr entsprach. 1990 formulierte die sozialistische Regierung in Anerkennung dieser veränderten Umstände neue Leitlinien über die Einwanderungspolitik. (Kreienbrink 2008: 3) Ihre konkrete Umsetzung fanden diese in dem Maßnahmenkatalog, der in einem im April 1991 vom spanischen Parlament angenommenen Entschließungsantrag aufgeführt wurde. Mit dieser Neuausrichtung wurde die nächste Phase der spanischen Migrationspolitik eingeleitet.

4.2.2. Phase II (1991-2000)

Diese Phase ist geprägt von der Anerkennung des Phänomens der Migration und seiner sozialen und politischen Konsequenzen. Mit verschiedenen Maßnahmen und Instrumenten, zusammengefasst in der Entschließungserklärung von 1991 und einer neuen Ausführungsverordnung für das Ausländergesetz im Jahr 1996⁹⁵, unternahm die sozialistische Regierung erstmals den Versuch, eine umfassende Migrationspolitik zu formulieren. Am Anfang dieser Phase stand die Einsicht über die Beschränktheit des Gesetzes von 1985. Dessen zentrale Prämisse, nämlich dass Spanien nach seinem EG-Beitritt nicht zu einem Zielland, sondern bestenfalls zu einem Transitland für die Migration in andere EG-Staaten werden würde, hatte sich als „radikal falsch“⁹⁶ erwiesen: Spanien selbst war zum Ziel von Migrationsströmen aus Lateinamerika und zunehmend auch aus dem Maghreb geworden. Aufgrund der restriktiven Bestimmungen des Gesetzes von 1985 hatten sich diese zu einem guten Teil irregulär vollzogen.

Der Entschließungsantrag von 1991 erkannte das Phänomen der Migration an und zielte auf eine stärkere Rechtsgleichheit von Migranten und Staatsbürgern ab. (Santolaya 2006: 130). Die Regierung wird darin aufgefordert, eine „aktive Einwanderungspolitik“ zu entwickeln, die sich an dem „Bedürfnis nach Arbeitskräften der spanischen Wirtschaft und an

⁹⁵ Real Decreto 155/1996, de 2 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985.

⁹⁶ „Radicalmente falso.“ (Santolaya 2006: 130)

der Absorptionsfähigkeit unserer Gesellschaft“⁹⁷ orientiert. Die soziale und wirtschaftliche Integration von Migranten sollte gefördert werden. Weiterhin wird die Regularisierung von irregulären Migranten, die ihre Verwurzelung und ihre gesellschaftliche Integration nachweisen können, möglich gemacht. Gleichzeitig sprach sich das Parlament in dem Entschließungsantrag für eine Verbesserung der Grenzkontrolle, eine Ausweitung der Visumpflicht und für eine verstärkte Bekämpfung der irregulären Beschäftigung aus. (Proposición no de ley 1991: 2) Schließlich wurde die Modernisierung und die Vereinheitlichung der mit Migrationsangelegenheiten befassten Verwaltungsstrukturen eingefordert. Eine Beschleunigung des Asylverfahrens, Maßnahmen zur Verhinderung des Asylmissbrauchs und ein Bekenntnis zu den Aufgaben, die aus dem Wegfall der europäischen Binnengrenzen und des Beitritts zum Schengener Abkommen resultierten, fanden sich ebenfalls in dem Entschließungsantrag.

Damit war die Agenda der spanischen Migrationspolitik für die kommenden Jahre weitgehend festgelegt. Im gleichen Jahr fand eine außerordentliche Regularisierung statt, die zweite nach 1986. Außerdem wurde mit dem sogenannten „jährlichen Kontingent ausländischer Arbeiter“⁹⁸ ein Instrument geschaffen, das eine jährlich festgelegte Quote von Arbeitsplätzen in ausgewählten Sektoren für die Anwerbung von Migranten in den Herkunftsländern öffnete. De facto funktionierte der „contingente“ in den Jahren bis 1999 jedoch als ein „System der verdeckten, außerordentlichen Regularisierung“⁹⁹ für irreguläre Migranten, die sich schon in Spanien aufhielten. Diese Praxis wurde auch von der Regierung akzeptiert, wie sich etwa in dem Umstand manifestierte, dass 1996, dem Jahr einer weiteren außerordentlichen Regularisierung, nicht einmal ein Kontingent für die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland festgesetzt wurde. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151) Die Zweckentfremdung des „contingente“ trug zusammen mit den restriktiven Bestimmungen zur regulären Einreise dazu bei, dass sich die irreguläre Einreise als die de facto einzige Möglichkeit der Migration etablierte, zusätzlich befördert durch die Perspektive einer relativ einfachen Regularisierung. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151) Weitere Regelungen in dieser Phase betrafen die Verschärfung des Asylrechts und die Etablierung eines Visa- und Grenzkontrollsystems im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Schengen-Vertrag und den Anforderungen einer europäischen Migrationspolitik. (Kreienbrink 2008: 3)

⁹⁷ „Política activa de inmigración [...] necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad.“ (Proposición no de ley 1991: 2)

⁹⁸ „Contingente anual de trabajadores extranjeros.“

⁹⁹ „Un sistema de regularización extraordinaria encubierta. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151)

Auch auf Druck der Zivilgesellschaft und verschiedener Institutionen, etwa dem *defensor del pueblo* (Ombudsmann), arbeitete die sozialistische Regierung eine neue Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz von 1985 aus, die im Februar 1996 verabschiedet wurde. (Aja 2006: 26) Diese umfasste einige wichtige Fortschritte, etwa die Gewährung von dauerhaften Arbeits- und Aufenthaltstiteln nach fünf Jahren, Möglichkeiten der Familienzusammenführung sowie eine Abmilderung der Abschiebungsregelungen bei Gesetzesverstößen. (Real Decreto 155/1996) Außerdem wurde eine weitere außerordentliche Regularisierung beschlossen und im gleichen Jahr durchgeführt.

Mit den Leitlinien für eine Migrationspolitik aus dem Jahr 1990, dem Entschließungsantrag 1991 und den neuen Ausführungsbestimmungen für das Ausländergesetz von 1996 hatte die sozialistische Regierung von Felipe González eine Neuausrichtung der Migrationspolitik eingeleitet, die auf Entwicklungen im internationalen Kontext (Beitritt zum Schengener Abkommen; Anfänge einer europäischen Migrationspolitik) und auf die Zunahme von Migrationsströmen nach Spanien reagierte. In Überwindung des restriktiven Charakters des Ausländergesetzes von 1985 wurden erste Regelungen für eine Verbesserung der rechtlichen Stellung und zur Förderung der gesellschaftlichen Integration von Migranten getroffen. An dem grundlegenden Dilemma der Migrationssituation in Spanien änderte sich jedoch nichts: Dem zunehmenden Migrationsdruck von außen und der beständigen Nachfrage nach Arbeitskräften im Inneren stand eine äußerst restriktive Regelung der Arbeitsmigration gegenüber. Die Folge davon war die massenhafte irreguläre Einreise von Arbeitsmigranten, die durch die Zweckentfremdung des Kontingents zu einem jährlichen Regularisierungsprogramm nur noch befördert wurde. Vor diesem Hintergrund setzte schon bald nach der Verabschiedung der neuen Ausführungsbestimmung für das *ley de extranjería* eine breite Debatte über eine grundlegende Reform der Migrationspolitik ein, die in der Formulierung eines neuen Ausländergesetzes kulminierte.

4.2.3. Phase III (2000-2003)

Im Verlauf der neunziger Jahre nahm die Migration nach Spanien beständig zu. Ein großer Teil der Einreisen erfolgte irregulär. Eine breite Medienberichterstattung über die lebensgefährlichen Migrationsrouten über die Straße von Gibraltar, wo die meist

marokkanischen Migranten in überfüllten Fischerbooten, den sogenannten *pateras*, ihr Leben riskierten (und oft genug verloren), führte zu einer verstärkten öffentlichen Wahrnehmung des Phänomens der irregulären Migration.

Migranten begannen auch in der spanischen Gesellschaft sichtbarer zu werden, nicht zuletzt durch ihre relative Konzentration auf die großen Ballungsräume von Madrid und Barcelona und die Gebiete der intensiven Landwirtschaft in Südostspanien. Die außerordentliche Regularisierung von 1996 hatte genauso wie die permanente verdeckte Regularisierung durch den „contingente“ dazu geführt, dass zehntausende ehemals Irregulärer eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhielten. An dem Problem der massenhaften Irregularität änderten diese Maßnahmen jedoch nur wenig, da beständig neue Migranten nachkamen. Medien, NGOs, Gewerkschaften und einige politische Parteien brachten zunehmend Themen wie die oftmals katastrophalen Arbeits- und Lebensbedingungen der Irregulären, Probleme der sozialen und ökonomischen Integration etc. in die öffentliche Debatte ein. In diesem Kontext entwickelte sich eine breite gesellschaftliche und politische Diskussion um eine Neuformulierung der Migrationspolitik.

Im März 1996 war es zum Regierungswechsel gekommen. Neuer Ministerpräsident wurde José María Aznar, der mit seinem *Partido Popular* (Volkspartei – PP) eine Minderheitsregierung anführte und dabei auf die Unterstützung der konservativen baskischen und katalanischen Nationalisten angewiesen war. Schon 1996 begannen Vertreter aller Fraktionen mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein neues Ausländergesetz, das der veränderten Situation gerecht werden sollte. Die Verhandlungen waren geprägt durch den Willen, einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens über die Neuausrichtung der Migrationspolitik herzustellen. Die *ponencia*, das parlamentarische Gremium, das für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs zuständig war, bezog auch zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften, Migrantenorganisationen und andere NGOs mit ein. (Kreienbrink 2004: 397) Die in der *ponencia* versammelten Abgeordneten aller Fraktionen erarbeiten bis 1999 einen Gesetzesentwurf, der die Realität Spaniens als Einwanderungsland endgültig anerkannte, auf die rechtliche Gleichstellung der regulären Migranten gegenüber den Staatsbürgern abzielte und auch irregulären Migranten weitreichende soziale und politische Rechte zugestand. (Aja 2000: 27-29) Dabei wurde der Konsens zwischen den politischen Parteien und den zivilgesellschaftlichen Organisationen während des gesamten Ausarbeitungsprozesses weitgehend beibehalten. Alle Parteien, von der linkssozialistischen

Izquierda Unida (Vereinigte Linke – IU) bis zum konservativen PP, unterstützten den Entwurf, den die *ponencia* im Oktober 1999 vorlegte.

Erst buchstäblich in letzter Minute, nämlich kurz vor Beginn der parlamentarischen Beratung des Gesetzes im Herbst 1999, distanzierten sich Ministerpräsident Aznar und einige seiner Minister von dem Gesetzesentwurf. Hintergrund war das europäische Ratstreffen von Tampere, wo die Staats- und Regierungschefs eine weitreichende Agenda zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Migrations- und Asylpolitik verabschiedeten. Nach Auffassung von Aznar war das geplante Gesetz nicht mit der Tampere-Agenda vereinbar, die unter anderem auch einen scharfen Kurs bei der Bekämpfung der irregulären Migration umfasste. (Kreienbrink 2004: 414) Die Regierung kritisierte an dem Gesetzesentwurf insbesondere die vorgesehenen Rechte für irreguläre Migranten, die Begründungspflicht bei der Ablehnung von Visaanträgen durch die Konsulate und den geplanten Mechanismus zur Regularisierung. (Aja 2000: 41) Innerhalb der Opposition und unter den zivilgesellschaftlichen Gruppen, die an der Formulierung des Gesetzes beteiligt waren, löste dieser Schwenk Empörung aus. Aber auch innerhalb des PP waren dieser Kurswechsel und die Distanzierung vom migrationspolitischen Konsens umstritten. Arbeitsminister Manuel Pimentel trat in der Folge von seinem Amt zurück. (Aja 2006: 27)

Bei der Abstimmung im Kongress enthielten sich die Abgeordneten der Volkspartei bei den kritisierten Artikeln. Im Senat wurde der Gesetzestext mit der Mehrheit des PP modifiziert – begleitet von Demonstrationen für die Beibehaltung des ursprünglichen Textes. Diese Änderungen wurden bei der abschließenden Abstimmung im Kongress mit den Stimmen der gesamten Opposition zurückgewiesen. Der Kongress verabschiedete am 22.12.1999, dem letzten Sitzungstag der zu Ende gehenden Legislaturperiode, den ursprünglichen, konsensualisierten Text der *ponencia* – mit den Stimmen der gesamten Opposition und gegen den erklärten Willen der Regierungspartei. (Aja 2000: 45) Damit trat ein fortschrittliches Migrationsgesetz in Kraft, das insbesondere bezüglich der Gewährung von Rechten für Irreguläre einzigartig innerhalb der Europäischen Union war. An die Stelle des politischen und sozialen Konsenses, der bei seiner Ausarbeitung geherrscht hatte, war jedoch eine starke politische Polarisierung getreten. Während die linke Opposition und große Teile der Zivilgesellschaft das Gesetz begrüßten, kündigte die überstimmte Regierungspartei PP weitreichende Reformen im Falle eines erneuten Wahlsiegs an. (Kreienbrink 2004: 422)

Im Vorfeld der Parlamentswahlen vom März 2000 wurde die Migration erstmals zum Wahlkampfthema. Der *Partido Popular* erzielte die absolute Mehrheit an Mandaten. Die neue Regierung unter José María Aznar machte sich schnell daran, ihre angekündigte Gegenreform des neuen Ausländergesetzes voranzutreiben. Der Konsens zwischen den politischen Parteien über die Migrationspolitik, wie er seit dem Beginn der massiven Zuwanderung nach Spanien geherrscht hatte, war damit endgültig vorbei.

4.2.3.1. *Reform: Das Ley Orgánica 4/2000*¹⁰⁰

Das neue Ausländergesetz (Ley Orgánica 4/2000), das nach seiner Veröffentlichung im *Boletín Oficial del Estado* (BOE) am 11. Januar 2000 anstelle des alten Gesetzes von 1985 in Kraft trat, war von dem besonderen Umstand geprägt, dass es gegen den erklärten Willen der Regierung verabschiedet worden war. Gleichzeitig verfügte es über eine weitreichende politische und soziale Legitimation, da es im Konsens aller politischer Parteien und vieler Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter auch Migrantenorganisationen, ausgearbeitet worden war. Die späte Distanzierung des *Partido Popular* hat zwar die Fortführung des Konsens bis zur parlamentarischen Beschlussfassung verhindert, sollte jedoch nicht den Blick auf die Tatsache verstellen, dass der Gesetzestext auch im Einvernehmen mit den Vertretern des PP entstanden war.

Das Ley Orgánica 4/2000 stellt die explizite Anerkennung des säkularen Wandels Spaniens vom Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland dar. Schon der Titel weist auf eine neue Perspektive auf das Phänomen der Migration hin: „Organgesetz 4/2000 über Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien *und ihre gesellschaftliche Integration* (Hervorhebung A.B.).“¹⁰¹ Die Anwesenheit von Migranten in Spanien wurde nicht mehr als konjunkturelle Erscheinung, sondern als strukturelles Element der spanischen Gesellschaft wahrgenommen. (Aja 2000: 29) Das Gesetz identifizierte deren soziale Integration als überwölbendes Ziel der spanischen Migrationspolitik. (Aja 2000: 29) Diese Integration der Zuwanderer sollte auf der Grundlage von weitgehender Rechtsgleichheit und dem „Respekt ihrer kulturellen Identität“ (Kreienbrink 2004: 383) erfolgen. Damit hatte die spanische Migrationspolitik endgültig den Geist des Ausländergesetzes von 1985 überwunden, der das

¹⁰⁰ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁰¹ „Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.“

Politikfeld Migration auf die Kontrolle der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern reduzierte.

Das neue Gesetz charakterisierte sich dadurch, dass es sich auf das Kollektiv der regulären wie auch der irregulären Migranten gleichermaßen bezog. Migranten mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus wurden in ihren Rechten den spanischen Staatsbürgern gleichgestellt, mit Ausnahme des Wahlrechts und des Zugangs zum Beamtentum. Sie erhielten außerdem das Recht, auf kommunaler Ebene eigene Repräsentanten zu bestimmen, falls sie nicht an den Kommunalwahlen teilnehmen konnten.¹⁰² Das neue Gesetz sah weiterhin eine liberale Regelung der Familienzusammenführung vor. Die Bestimmungen für den Erhalt einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wurden vereinfacht, ebenso wie das Verfahren der Einbürgerung.

Insgesamt zielte das Gesetz auf eine soziale Integration der Migranten durch eine weitgehende Rechtsgleichheit ab. Bemerkenswerterweise schloss diese Strategie der Integration durch Rechte auch die irregulären Migranten bis zu einem gewissen Punkt mit ein. Diese konnten durch die Neuregelungen des Gesetzes trotz ihres irregulären Status eine relativ stabile Aufenthaltssituation erlangen. Ihnen gewährte das neue Gesetz eine Serie von Rechten, die über die verfassungsgemäßen Grundrechte hinausgingen. Auf der Grundlage des *empadronamiento*, also der Einschreibung in das kommunale Melderegister (*padrón municipal*) erhielten sie Zugang zu einer Reihe von sozialen Rechten, darunter das „Recht auf Gesundheitsversorgung zu den gleichen Bedingungen wie die Spanier“¹⁰³ und den Zugang zum öffentlich geförderten Wohnungswesen.¹⁰⁴ Alle Irregulären wurde das Anrecht auf die grundlegenden sozialen Dienste und Leistungen zugesprochen.¹⁰⁵ Nach dem Gesetz erhielten alle Ausländer unter achtzehn Jahren Anrecht auf die obligatorische und weiterführende Schulbildung sowie auf den Zugang zu öffentlichen Förderungssystemen.¹⁰⁶ Das Gesetz gewährte weiterhin auch allen irregulären Migranten Versammlungs-, Vereinigungs-, Gewerkschafts- und Demonstrationsfreiheit sowie das Streikrecht.¹⁰⁷

¹⁰² Das Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürger ist an das Prinzip der Reziprozität gebunden, d. h. es gilt nur für Angehörige von Staaten, die spanischen Staatsbürgern das gleiche Recht gewähren.

¹⁰³ „Derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.“ LO 4/2000, Art. 12, 1.

¹⁰⁴ LO 4/2000, Art. 13.

¹⁰⁵ LO 4/2000, Art. 14,3.

¹⁰⁶ LO 4/2000, Art. 9, 1-2.

¹⁰⁷ LO 4/2000, Art. 7, 8, 11.

Abgesichert wurde die Inanspruchnahme dieser Rechte unter anderem dadurch, dass ein einfacher Verstoß gegen die Aufenthalts- und Arbeitsbestimmungen nicht mehr mit Abschiebung geahndet werden konnte. Außerdem kündigte das Gesetz eine außerordentliche Regularisierung an und eröffnete darüber hinaus eine permanente Möglichkeit der individuellen Regularisierung aufgrund von Verwurzelung („arraigo“), die unter anderem mit einem mindestens zweijährigen Aufenthalt in Spanien und der Einschreibung im jeweiligen *padrón municipal* nachgewiesen werden musste.¹⁰⁸ Mit diesen Regelungen, die sich auf irreguläre Migranten (und damit auf die vorherrschende Form der Migration in Spanien) bezogen, schuf das LO 4/2000 zum einen die Voraussetzungen dafür, dass auch diese Gruppe in eine Form der Mitgliedschaft gebracht wurde, die einen ersten Schritt zur Integration in die Aufnahmegesellschaft darstellen konnte. Zum anderen etablierte das Gesetz einen außerordentlichen und einen dauerhaften Mechanismus, der irregulären Migranten zumindest die Perspektive auf eine Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus eröffnete. Darin manifestierte sich ein Richtungswechsel in der Politik gegenüber irregulären Migranten: „Im Gegensatz zur Ignoranz und zur Restriktion des vorangegangenen Gesetzes akzeptierte das LODYLE¹⁰⁹ sowohl die Existenz dieser Bevölkerungsgruppe als auch das Scheitern des Versuchs, sie durch Abschiebung zu bekämpfen.“¹¹⁰

Als reguläre Migrationsmöglichkeiten sah das Gesetz die Fortführung des Kontingents für ausländische Arbeiter vor, das jährlich von der Zentralregierung nach Konsultation des neu eingerichteten „Obersten Rates für Einwanderungspolitik“¹¹¹ sowie der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände festgelegt werden sollte.¹¹² Damit wurde erstmals ein Instrument für die tatsächliche reguläre Arbeitsmigration geschaffen, da durch die Möglichkeit der permanenten Regularisierung die bisherige „Zweckentfremdung“ des Kontingents obsolet werden sollte.

Die weitgehende Gleichstellung von Ausländern und Spaniern bei der Ausübung von Grundrechten und Freiheiten des Titels I der Verfassung ohne den Rekurs auf kulturelle Aspekte schuf die Voraussetzung für eine „staatsbürgerliche Integration der Migranten.“ (Kreienbrink 2004: 399)

¹⁰⁸ LO 4/2000, Art. 29, 3.

¹⁰⁹ Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros. (Organgesetz über die Rechte und Freiheiten von Ausländern.)

¹¹⁰ „Frente a la ignorancia y restricción de la ley anterior, la LODYLE asumía la existencia de esta población y el fracaso de intentar combatirla a través de la expulsión.“ (Aja 2006: 28)

¹¹¹ Consejo Superior de Política de Inmigración.

¹¹² LO 4/2000, Art. 37.

Weitere wichtige Neuerungen des Gesetzes lagen in der Schaffung von spezialisierten Behörden auf Provinzebene und in der Einbeziehung der Autonomen Gemeinschaften und der Kommunen in die Koordination der Migrationspolitiken. Zwar liegt die alleinige Kompetenz für das Politikfeld Einwanderung nach der spanischen Verfassung (Art. 149, 2) bei der Zentralregierung. In der Praxis sind sowohl die Autonomen Gemeinschaften als auch – in besonderem Maße – die Kommunen mit den Konsequenzen und Herausforderungen von Migration und Integration befasst. Das LO 4/2000 schuf deshalb den *Consejo Superior de Política de Inmigración*¹¹³, in dem die Zentralregierung, die Autonomen Gemeinschaften und die Kommunen in Abstimmung mit den zuständigen Behörden und den „gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren, die mit der Einwanderung und der Wahrung der Rechte der Ausländer befasst sind,“¹¹⁴ die Politiken der sozialen und beruflichen Integration von Migranten formulieren und koordinieren sollten.

Außerdem sah das Gesetz mit dem *Foro para la Inmigración* (Einwanderungsforum) die Einrichtung eines Beratungs- und Konsultativgremiums vor, in dem Repräsentanten der öffentlichen Verwaltungen, der Migrantenvereinigungen und der Zivilgesellschaft, insbesondere der Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbände, gleichberechtigt zusammenarbeiten sollten.¹¹⁵ Schließlich schrieb das Gesetz als Aufgabe des Staates fest, Vereinigungen der Selbstorganisation von Migranten und zivilgesellschaftliche Unterstützerguppen zu fördern.¹¹⁶

Spanien hat mit dem Ley Orgánica 4/2000 die Grundlage für eine moderne und fortschrittliche Migrationspolitik geschaffen. Trotz mancher Widersprüchlichkeiten – etwa der nach wie vor restriktiv geregelte Zugang für reguläre Migration und die liberalen Politiken gegenüber irregulärer Migration – stellte der Gesetzestext einen umfassenden und weitreichenden Versuch dar, die durch das Phänomen der Migration entstandene neue soziale Realität zu gestalten. Das Gesetz repräsentierte einen breiten sozialen und politischen Konsens der spanischen Gesellschaft, die sich so der säkularen Herausforderung der Migration in einer verantwortlichen und solidarischen Weise stellte. Durch den abrupten Kurswechsel der konservativen Regierung von José María Aznar konnte dieser Konsens jedoch nicht in die Phase der Implementierung des Gesetzes übertragen werden. Im Gegenteil:

¹¹³ Oberster Rat für Einwanderungspolitik. (LO 4/2000, Art. 61)

¹¹⁴ „Los agentes sociales y económicos implicados con la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros.“ (LO 4/2000, Art 61, 2.)

¹¹⁵ LO 4/2000, Art. 63.

¹¹⁶ LO 4/2000, Art. 62.

der parteipolitische Streit, der schon die Beratung des Gesetzes in den *Cortes*¹¹⁷ überschattete, verstärkte sich nach Inkrafttreten des Gesetzes unter den Bedingungen des beginnenden Wahlkampfes noch weiter.

Der *Partido Popular* gewann die Parlamentswahlen vom März 2000 mit einer absoluten Mehrheit an Mandaten. Anders als in der vorangegangenen Legislaturperiode war die neue Regierung von José María Aznar nun nicht mehr auf die parlamentarische Unterstützung durch die konservativen nationalistischen Parteien aus Katalonien und dem Baskenland angewiesen. Die absolute Mehrheit des PP führte zu einem deutlichen Rechtsruck der Regierung, der sich auch in einem kritischen Diskurs gegenüber der Migration manifestierte. Schon im Wahlkampf hatte der PP eine drastische Reform des LO 4/2000 angekündigt. Gegen den Widerstand der Oppositionsparteien (mit Ausnahme der katalanischen CiU und der kanarischen CC¹¹⁸) und weiter Teile der Zivilgesellschaft machte sich die neue Regierung daran, das erst seit wenigen Monaten gültige Gesetz grundlegend zu verändern. Im Dezember 2000 trat schließlich die reformierte Fassung des Ausländergesetzes (Ley Orgánica 8/2000) in Kraft, die den Anfang einer umfassenden Neuformulierung der Migrationspolitik durch die konservative Regierung darstellte. (Kreienbrink 2004: 422)

4.2.3.2. *Gegenreform: Das Ley Orgánica 8/2000*¹¹⁹

Das neue Gesetz modifizierte die alte Rechtsnorm in entscheidenden Aspekten, ohne sie gänzlich zu ersetzen. Wesentliche Fortschritte des Vorgängergesetzes blieben erhalten, insbesondere das Recht auf Schulbildung für alle minderjährigen Migranten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und der Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle in den lokalen Meldegeistern eingeschriebenen Irregulären. (Aja 2006: 30) Die meisten übrigen Rechte für irreguläre Migranten, darunter die politischen und gewerkschaftlichen Freiheiten, wurden jedoch zurückgenommen. Zwar war die praktische Relevanz dieser Rechte ohnehin sehr beschränkt, ihre Tilgung aus dem neuen Gesetz hatte jedoch hohen symbolischen Wert und löste eine heftige Polemik aus. (Aja 2006: 30)

¹¹⁷ Die beiden Kammern des spanischen Parlaments.

¹¹⁸ *Convergència i Unió, Coalición Canaria*.

¹¹⁹ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Die weitestreichende Veränderung bezog sich auf jedoch auf die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber irregulären Migranten. Fortan konnte auch der einfache Verstoß gegen das Aufenthaltsrecht wieder mit der Abschiebung geahndet werden. Jeder Migrant, der sich irregulär in Spanien aufhielt, war damit zumindest theoretisch von Abschiebung bedroht – der mit dem vorangegangenen Gesetz begründete Ansatz, Irregulären ein in Grenzen normales Leben auf Grundlage einer relativ stabilen Aufenthaltssituation und des Zugangs zu grundlegenden Rechten zu ermöglichen, war damit hinfällig geworden. Darüber hinaus schaffte das neue Gesetz die Wahl von Repräsentanten auf kommunaler Ebene ab, schränkte die im Vorgängergesetz sehr weit gefassten Regelungen zur Familienzusammenführung wieder ein und beinhaltete einige restriktive Modifikationen bei der dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung und bei der individuellen Regularisierung. (Aja 2006: 31) Das LO 8/2000 gewährte zwar insbesondere irregulären Migranten im europäischen Vergleich noch immer umfassende Rechte. Gegenüber dem Vorgängergesetz stellte es jedoch einen klaren Richtungswechsel dar.

Die Debatte um die Neuformulierung der spanischen Migrationspolitik entwickelte sich in einer Situation, in der die Zuwanderung nach Spanien eine enorme Dynamisierung erfuhr. Zwischen 2000 und 2003 verdreifachte sich die Zahl der außereuropäischen Migranten in Spanien. Unabhängig von den Gesetzesreformen blieb die irreguläre Zuwanderung dabei die wichtigste Form der Migration. Auch die konservative Regierung griff in dieser Situation zum Instrument der außerordentlichen Regularisierung. In mehreren Regularisierungskampagnen in den Jahren 2000 und 2001 erhielten insgesamt 335.000 Migranten eine befristete Aufenthaltsgenehmigung. (Aja 2006: 31)

2001 erließ die Regierung Aznar verschiedene Gesetze zur Ausführung des LO 8/2000. Institutionen wie den *Consejo Superior de Política de Inmigración*, die mit dem vorherigen Gesetz geschaffen worden waren, behielt die konservative Regierung bei, beschnitt sie jedoch in ihren Kompetenzen. (Aja 2001: 34) Mit dem Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración¹²⁰) schuf die Regierung Aznar im Jahr 2001 eine „zweite Säule der Aulsänderpolitik.“ (Kreienbrink 2004: 439) In ihm wurden die Leitlinien der Migrationspolitik festgeschrieben. Neben dem Kampf gegen die irreguläre Migration stand dabei zum einen eine streng kontrollierte und an den Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarktes orientierte Einwanderung im Vordergrund. Zum anderen sollte

¹²⁰ Globales Programm zur Regulierung und zur Koordinierung von Ausländerangelegenheiten und Einwanderung.

die Integration der Migranten vorangetrieben werden. Klare integrationspolitische Leitlinien wurden dabei nicht aufgestellt. Die mehrfache Verwendung des Begriffs „adapción“ (Anpassung) deuteten auf ein assimilatorisches Modell hin, während gleichzeitig auch Begriffe wie „Plurikulturelle Gesellschaft“ Verwendung fanden. Insgesamt, so konstatiert Kreienbrink (2004: 439-440), könne hinsichtlich der integrationspolitischen Konzepte der Eindruck entstehen, „die Autoren dieses Programmes hätten nicht genau gewusst, was sie da schrieben.“¹²¹

Zum wichtigsten Instrument der regulären Arbeitsmigration wurde das jährlich neu festgesetzte Kontingent zur Anwerbung von ausländischen Arbeitern. Dieses Instrument existierte seit 1992, wurde jedoch, wie weiter oben schon ausgeführt, in den neunziger Jahren zur verdeckten Regularisierung von Migranten, die sich bereits im Land befanden, eingesetzt. Mit den neuen Regelungen sollte das Kontingent zu seiner ursprünglichen Bestimmung zurückgeführt werden, nämlich der Anwerbung von Arbeitskräften in den Herkunftsländern auf Grundlage der Nachfrage auf dem spanischen Arbeitsmarkt.

Fortan wurde das jährliche Kontingent von den staatlichen bzw. autonomen Verwaltungen in Abstimmung mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden festgesetzt und von der Regierung beschlossen. Am Ende des Prozesses stand eine Auflistung von Anzahl und Charakteristika der zu besetzenden Beschäftigungen, für die Arbeitskräfte im Ausland

¹²¹ Die konservative Regierung ernannte 2001 den baskischen Anthropologen Mikel Azurmendi zum Vorsitzenden des *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* (Forum für die gesellschaftliche Integration der Einwanderer). Azurmendi löste im Februar 2002 mit seinen Thesen gegen den Multikulturalismus, den er als „Wundbrand“ der demokratischen Gesellschaft bezeichnete, eine breite Debatte über Strategien zur Integration von Migranten aus. (Azurmendi 2002) Viele Sozialwissenschaftler waren sich in der Ablehnung der Position Azurmendis weitgehend einig, stellten dessen Thesen jedoch sehr unterschiedliche Konzepte entgegen. Die Bandbreite reichte von der Verteidigung multikulturalistischer Politiken (Arango 2002) bis zur scharfen Kritik des Multikulturalismus aufgrund seines „primordialen Charakters“ bei gleichzeitiger Anerkennung der „plurikulturellen Realität“ Spaniens und der Warnung vor einer homogenisierenden Assimilation. (Ramoneda 2002)

Vertreter strikter assimilatorischer Konzepte wie Azurmendi mussten sich die Kritik gefallen zu lassen, in Wahrheit einem spanischen Nationalismus das Wort zu reden und die „ausländerfeindliche Einwanderungspolitik der PP-Regierung“ zu legitimieren (Aranzadi 2002) Interessanterweise richtete sich Azurmendis Polemik gegen die Anerkennung kultureller Differenz auch gegen den baskischen Nationalismus. (Barbosa 2005: 81) Hier wurde einmal mehr deutlich, wie sehr die Debatten um die Gestaltung kultureller Pluralität innerhalb des spanischen Staates und um die Integration von Migranten miteinander verzahnt sind. (Kleiner-Liebau 2009)

Insgesamt lässt sich sagen, dass in der sozialwissenschaftlichen Diskussion die Mehrheit der Beiträge von Anerkennung der kulturellen Pluralität der spanischen Gesellschaft ausgehen und diese Pluralität als dynamischen Prozess begreifen, den es unter einer interkulturellen Prämisse zu gestalten gelte. Die mehr oder weniger emphatische Anerkennung der kulturellen Differenz geht einher mit der Forderung nach Respektierung der Gesetze und der Verfassungsprinzipien. (Pimentel 2002, Zapata 2005, Castells 2005) Diese in ihrer Mehrheit kulturalistisch inspirierten Positionen werden jedoch zunehmend durch Vertreter assimilatorischer Positionen herausgefordert. (Azurmendi 2005)

angeworben werden konnten. Die Regierung plante, das bisherige System der Arbeitsmigration, das sogenannte *régimen general*, durch das Instrument des Kontingents abzulösen. Nach dem *régimen general* kann eine Arbeitsstelle nur dann an einen Ausländer vergeben werden, wenn sich kein Spanier, EU-Ausländer oder Drittstaatsangehöriger mit Aufenthaltserlaubnis dafür findet. Die Anstellung muss noch im Herkunftsland erfolgen, erst dann kann der betreffende Ausländer eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in Spanien erhalten. Der enorme bürokratische Aufwand dieses Systems hatte dazu geführt, dass es seit seiner Einführung mit dem LO 7/1985 de facto Ausländer von einem regulären Zugang zum spanischen Arbeitsmarkt abhielt und es bestenfalls zur verdeckten Regularisierung von Irregulären Verwendung fand. (Aparcio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 146-149)

Die Anwerbung von Ausländern für die im Kontingent ausgeschriebenen Stellen erfolgte vornehmlich im Rahmen der bilateralen Abkommen zur Regulierung von Migrationsströmen, die Spanien mit einer Reihe von wichtigen Herkunftsländern abschloss. 2001 unterzeichnete die konservative Regierung solche Abkommen, die meist auch Übereinkünfte zur Rückübernahme von irregulären Migranten beinhalteten, mit Ecuador, Kolumbien und Marokko (das Abkommen mit diesem Staat wurde jedoch aufgrund politischer Spannungen erst 2005 ratifiziert). Es folgten weitere Verträge mit der Dominikanischen Republik (2002), Polen, Rumänien und Bulgarien (2003). Mit der signifikanten Ausnahme des Abkommens mit Marokko, das auf dessen damaligen Status als wichtigstes Entsendeland zurückging, war der Versuch der konservativen Regierung unverkennbar, mit diesen Abkommen Migrationsströme nach einem Konzept der „kulturellen Nähe“¹²² zu leiten.

Der Großteil der im jährlichen Kontingent festgesetzten Arbeitsstellen wurde im Rahmen dieser bilateralen Abkommen vergeben. Dabei entschied die Regierung über die Verteilung der Stellenangebote an die einzelnen Länder. Die Verwaltung der Stellenangebote wurde an die Behörden des jeweiligen Landes übertragen. (Aparcio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151-157) Die Wirksamkeit dieses Instruments zur Steuerung der regulären Migration erwies sich als begrenzt. Zwischen 2002 und 2005 umfasste das jährliche Kontingent jeweils nur knapp 20.000 Stellenangebote, die aufgrund der komplizierten Verwaltung nicht einmal alle ausgeschöpft wurden. Die Zahl der irregulären Migranten, die im gleichen Zeitraum nach Spanien kamen und zumeist auch eine Beschäftigung fanden, war um ein Vielfaches höher.

¹²² „Proximidad cultural“. (Kreienbrink 2007: 259)

(Aparcio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151-157) Auch unter den wichtigsten Herkunftsländern spielte die organisierte Anwerbung im Rahmen der bilateralen Abkommen nur eine begrenzte Rolle. Zwischen 2001 und 2005 kamen beispielsweise nur rund 2.000 ecuadorianische Arbeitsmigranten und 16.000 Kolumbianer im Rahmen des jeweiligen Migrationsvertrags nach Spanien. (Müssig 2006: 370) Die Bilanz des Kontingents als Instrument zur Steuerrung der regulären Arbeitsmigration fällt daher weitgehend negativ aus: Der viel zu geringe Umfang, der auf die (oftmals auch interessengeleitete) Fehleinschätzung des Bedarfs durch Gewerkschaften und Arbeitnehmer zurückzuführen ist, mangelnder politischer Wille zur Korrektur dieser Fehlentwicklung, ein kompliziertes bürokratisches Verfahren und nicht zuletzt die Übertragung der Stellenverwaltung an die oftmals überforderten Behörden der Herkunftsländer haben dazu geführt, dass das Kontingent weder zu einer Alternative zur irregulären Migration noch zu einem adäquaten Instrument zur Befriedigung der Nachfrage auf dem spanischen Arbeitsmarkt wurde. (Aparcio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 158)

Ein Urteil des Obersten Gerichts aus dem Jahre 2003, das einige Artikel aus dem Ausführungsgesetz von 2001 annullierte, führte zu einer erneuten Reform des Ausländergesetzes, der dritten innerhalb von vier Jahren. Zuvor hatte schon ein weiteres Gesetz (LO 11/2003) einige Bestimmungen des Ausländergesetzes verschärft, etwa durch die Erleichterung der Abschiebung von straffälligen Ausländern. (Santolaya 2006: 131) Das neue Gesetz (LO 14/2003) modifizierte Artikel aus dem geltenden Ausländergesetz sowie weitere Gesetze, die mit dem Thema Migration in Verbindung standen. Neben Einschränkungen beim Familiennachzug und bei den Möglichkeiten der individuellen Regularisierung umfasste das Gesetz auch einige Verbesserungen im Bereich der Arbeitsgenehmigungen. (Aja 2006: 39)

Auf heftige Kritik stieß eine Neureglung bezüglich der kommunalen Melderegister. Fortan sollte die Polizei Zugriff auf die Daten der dort eingeschriebenen Ausländer erhalten – im Gegensatz spanischen Staatsbürgern, wo ein solcher Datenabgleich nur auf richterliche Anordnung vorgenommen werden kann. (Aja 2006: 39) Diese Neuerung war deshalb so dramatisch, weil der *padrón municipal* mit dem LO 4/2000 zu einer „Quelle von Rechten“¹²³ für irreguläre Migranten geworden war. Eine Einschreibung war die Voraussetzung für den Zugang zur Gesundheitsversorgung und, zumindest de facto, auch zur Schulbildung. Mit der Reform sollten offensichtlich Migranten von der Einschreibung in den *padrón* abgehalten werden – und damit auch von der Inanspruchnahme dieser Rechte. Bemerkenswerterweise

¹²³ „Fuente de derechos.“ (Santolaya 2006: 135)

kam diese Möglichkeit der Datenweitergabe seither nur in Verbindung mit Straftaten zur Anwendung, was auch schon vor der Modifikation durch das LO 14/2003 möglich war. (Santolaya 2006: 134) Offensichtlich sind weder Kommunen noch die Polizeibehörden bereit, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, weshalb die Einschreibung in den *padrón* bis in die Gegenwart de facto auch Migranten ohne Papiere den Zugang zu den genannten öffentlichen Leistungen ermöglicht.

Mit dem Ley Orgánica 14/2003 brachte die konservative Regierung von José María Aznar ihre restriktive Neuordnung der Migrationspolitik zum Abschluss. Dabei erhielt sie Unterstützung von der wichtigsten Oppositionspartei, dem sozialistischen PSOE¹²⁴. Die spanischen Sozialisten hatten bislang die Gegenreform des progressiven Ausländergesetzes von 2000 bekämpft – dass sie nun bei der Vollendung dieser Gegenreform die konservative Regierung unterstützen, kann als weiterer Beleg für die erratischen Entwicklungen der spanischen Migrationspolitik seit der Jahrtausendwende gewertet werden.

Die konservative Regierung von José María Aznar hat nach ihrer Erlangung der absoluten Mehrheit bei den Parlamentswahlen vom März 2000 eine umfassende Neuformulierung der Migrationspolitik vorangetrieben, die in vielen Zügen den Charakter einer Gegenreform annahm. Insbesondere in Bezug auf irreguläre Migranten und damit auf die dominierende Form der Migration in Spanien hat die Regierung den rechtebasierten Ansatz des im Konsens von Politik und Zivilgesellschaft erarbeiteten Ausländergesetzes vom Januar 2000 zumindest in Teilen zugunsten einer restriktiven Politik verlassen. Durch eine Verstärkung der Kontrollpolitiken und der Eliminierung von Anreizen sollte die irreguläre Migration bekämpft werden. Ohne Erfolg: Die Zahl der Irregulären nahm weiterhin beständig zu und zwang die konservative Regierung zu mehreren außerordentlichen Regularisierungen. Auch das Kontingent, mit dem ein regulärer Zugang für Migranten zum spanischen Arbeitsmarkt ermöglicht werden sollte, manifestierte in seiner frappanten Unterdimensionierung die eklatante Fehleinschätzung der migrationsfördernden Faktoren, insbesondere der Nachfrage auf dem spanischen Arbeitsmarkt, durch die Regierung, aber auch durch die an seiner Festsetzung beteiligten gesellschaftlichen Akteure.

Doch nicht die gesamte Migrationspolitik der Volkspartei nach ihrem erneuten Wahlsieg im Jahr 2000 lässt sich mit der Kategorie der restriktiven Gegenreform fassen. Im

¹²⁴ *Partido Socialista Obrero Español* – Spanische Sozialistische Arbeiterpartei.

Bereich der sozialen Integration von Migranten finden sich im Plan GRECO erste Ansätze einer staatlichen Politik, wie aus diesem Programm insgesamt „eine positive Haltung zur Einwanderung“ (Kreienbrink 2004; 442) zu sprechen scheint.

Insgesamt blieb die Migrationspolitik der konservativen Regierung in diesem Zeitraum jedoch erratisch und entfaltete kaum Wirkung auf die Zuwanderung, die in den Jahren nach der Jahrtausendewende eine beispiellose Dynamik entwickelte. (Aja 2006: 34) Millionen von Migranten ließen sich in diesen Jahren in Spanien nieder – die meisten von ihnen irregulär. Diese Migration vollzog sich weitgehend unbeeinflusst durch die verschiedenen Reformen der spanischen Migrationsgesetzgebung. Es war die schiere Dimension dieser Migrationsprozesse, die vielfach reformierte spanische Migrationspolitik zur Wirkungslosigkeit verdamnte.

4.2.4. Phase IV (2004-2007)

Völlig unerwartet gewann der sozialistische PSOE unter José Luis Rodríguez Zapatero die spanischen Parlamentswahlen vom 14. März 2004. Drei Tage zuvor hatten die islamistischen Bombenanschläge auf Madrider Vorortzüge die spanische Gesellschaft erschüttert. Es war der Umgang mit diesem schwersten Attentat in der spanischen Geschichte, insbesondere das wahltaktisch motivierte Beharren auf einer Täterschaft der baskischen ETA¹²⁵ zu einem Zeitpunkt, als längst Hinweise auf einen islamistischen Hintergrund vorlagen, welcher dem PP und seinem Spitzenkandidaten Mariano Rajoy den schon sicher geglaubten Sieg kostete. (Baumer 2007)

Für die spanische Migrationspolitik brachte der Regierungswechsel teilweise Kontinuität, eine Neuausrichtung in bestimmten Bereichen und insgesamt eine gewisse Konsolidierung mit sich. Eine Verringerung der irregulären Migration, die Bekämpfung der Schattenwirtschaft, eine verbesserte Steuerung der regulären Arbeitsmigration und eine verstärkte gesellschaftliche und politische Integration der Migranten waren die Haupthandlungsfelder der sozialistischen Regierung in ihrer ersten Legislaturperiode. Dabei verzichtete die Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero auf einen Bruch mit der migrationspolitischen Linie der Vorgängerregierung. Die letzte Reform des Ausländergesetzes (LO 14/2003), immerhin auch mit den Stimmen der damaligen

¹²⁵ *Euskadi Ta Askatasuna* – Baskenland und Freiheit.

Oppositionspartei PSOE beschlossen, wurde nicht angetastet. Stattdessen erließ die sozialistische Regierung im Dezember 2004 neue Ausführungsbestimmungen¹²⁶ (*reglamento*) für das Ausländergesetz, die zu einer deutlichen Liberalisierung in verschiedenen Bereichen führten.

Im Zentrum der sozialistischen Neuordnung der Migrationspolitik standen Politiken zur Verringerung der irregulären Migration. Mit den neuen Ausführungsbestimmungen wurde einerseits eine weitere außerordentliche Regularisierung angekündigt, zum anderen wurden die zuletzt stark eingeschränkten Möglichkeiten zur individuellen Regularisierung erweitert. Das *reglamento* erleichterte außerdem die Kontraktierung von Arbeitskräften im Ausland im Rahmen des *régimen general*, also des ordentlichen Verfahrens der Arbeitsmigration. Alternativ zum weiterhin bestehenden Verfahren konnte mittels einer Liste von schwer zu besetzenden Beschäftigungen¹²⁷ die bisher notwendige Einzelfallprüfung¹²⁸ durch das Arbeitsamt vermieden werden. Für die Einstellung eines Arbeiters im Ausland genügte es fortan, wenn der jeweilige Beruf in der Liste geführt wird. (Aja 2006: 42) Auch das Kontingent als zweites Instrument zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde beibehalten und durch ein weiteres Kontingent befristeter Aufenthaltsgenehmigungen zur Arbeitssuche vor Ort ergänzt. Regelungen für die Saisonarbeit und für die temporäre Migration auf der Grundlage bilateraler Verträge bildeten weitere Instrumente der regulären Arbeitsmigration. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 165; Baumer 2008) Die Neuordnung der regulären Arbeitsmigration stellte letztlich den Versuch dar, alle bisherigen Instrumente der regulären Einwanderung zu kombinieren und sie so effizienter zu machen. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 165)

Gewerkschaften und Arbeitgeber waren an der Ausarbeitung der neuen migrationspolitischen Maßnahmen, insbesondere der außerordentlichen Regularisierung und an der Neuordnung der regulären Arbeitsmigration, beteiligt. Auch für die alle vier Monate vorgenommene Aktualisierung der Liste schwer zu besetzender Beschäftigungen war eine „Comisión Laboral Tripartita de Inmigración“¹²⁹, bestehend aus Vertretern von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern, verantwortlich. (Aja 2006: 42) Weiterhin enthielt das

¹²⁶ Real Decreto 2393/2004.

¹²⁷ „Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.“ (Real Decreto 2392/2004: Art. 50, a.)

¹²⁸ Im regulären Verfahren muss für jede Stelle nachgewiesen werden, dass kein spanischer Staatsbürger, EU-Bürger oder regulär in Spanien ansässiger Ausländer für den Arbeitsplatz zur Verfügung steht.

¹²⁹ „Dreiparteien Arbeitskommission für Einwanderung.“ (Real Decreto 2392/2004: Art. 50, a.)

reglamento einige Erleichterungen beim Familiennachzug und Maßnahmen zur verstärkten Bekämpfung der irregulären Beschäftigung (Kreienbrink 2008: 4)

Zentrales Element der Migrationspolitik der sozialistischen Regierung war jedoch die außerordentliche Regularisierung, mit der sowohl die Anzahl der irregulären Migranten verringert als auch die Schattenwirtschaft eingedämmt werden sollte. Mit dieser Maßnahme sollte der Anspruch der sozialistischen Regierung untermauert werden, Migration künftig als reguläre Einwanderung, orientiert an der Nachfrage des spanischen Arbeitsmarktes, zu gestalten. Angesichts der hohen Zahl von irregulären Migranten sollten diese eine einmalige Gelegenheit erhalten, ihre Situation zu regularisieren, wenn sie denn über eine „tatsächliche und nachprüfbare Verbindung zum Arbeitsmarkt“¹³⁰ verfügten. Ziel dieses, in Abgrenzung zu den vorangegangenen außerordentlichen Regularisierungen „Normalisierungsprozess“¹³¹ genannten Verfahrens war es, nicht nur irregulären Migranten Zugang zu einem regulären Aufenthaltsstatus zu ermöglichen, sondern gleichzeitig auch deren informelle Arbeitsverhältnisse zu regularisieren. Mit der Ausnahme von Beschäftigten im häuslichen Dienstleistungsbereich waren es aus diesem Grund die Arbeitgeber, die den Antrag auf Regularisierung der Migranten stellen mussten – unter der Voraussetzung, dass sie zuvor mit diesen einen Arbeitsvertrag über ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen hatten. (Real Decreto 2392/2004: Disposición transitoria tercera) Die auf dieser Grundlage erteilte befristete Arbeitserlaubnis wurde erst gültig, wenn die Anmeldung bei der Sozialversicherung erfolgte und die ersten Beiträge eingingen. (Kreienbrink 2008: 8) Mit diesem Vorgehen sollten bestehende informelle Arbeitsverhältnisse formalisiert und damit die arbeitsrechtliche Situation der Migranten verbessert, die Schattenwirtschaft eingedämmt und die Kassen der Sozialversicherung gefüllt werden. Die Resonanz auf den im Januar 2005 eröffneten Normalisierungsprozess war enorm. 691.655 Anträge wurden gestellt, davon wurden 578.375 positiv beschieden. Damit handelte es sich um die größte Regularisierung, die bislang in Europa stattgefunden hatte. (Kreienbrink 2008: 8)

Neben der außerordentlichen Regularisierung in Form dieses Normalisierungsprozesses sah das *reglamento* aber auch eine Ausweitung der individuellen Regularisierung aufgrund von familiärer, sozialer oder beruflicher „Verwurzelung“¹³² vor. Auch künftig sollten also irreguläre Migranten die Möglichkeit haben, unter bestimmten Voraussetzungen einen

¹³⁰ „Una vinculación cierta y comprobable con el mercado de trabajo.” Real Decreto 2392/2004.

¹³¹ „Proceso de normalización.” Real Decreto 2392/2004: Disposición transitoria tercera.

¹³² „Arraigo“. Real Decreto 2392/2004: Art.45.

regulären Aufenthaltsstatus zu erlangen. Neben dem Nachweis eines längeren Aufenthalts in Spanien waren dafür zumeist ein festes Arbeitsverhältnis, Straffreiheit und der Nachweis über familiäre, soziale oder berufliche Bindungen notwendig. (Real Decreto 2392/2004: Art. 45) Gleichzeitig verschärfte das *reglamento* jedoch die Bedingungen für die Erneuerung der Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 168) Dies hatte zur Folge, dass viele der Irregulären, die im Normalisierungsprozess unter weniger strikten Voraussetzungen eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten hatten, bei deren Erneuerung nach Ablauf eines Jahres an den restriktiveren Bedingungen scheiterten und in die Irregularität zurückfielen. Gemessen an der Intention der sozialistischen Regierung, Irregularität zu überwinden, wird hier zumindest ein Kohärenzproblem des neuen Gesetzes sichtbar. Neben der Verringerung der Anzahl irregulärer Migranten und der Verbesserung der Möglichkeiten der regulären Arbeitsmigration bildete die soziale und wirtschaftliche Integration der Migranten einen dritten Schwerpunkt der sozialistischen Migrationspolitik.

Die Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero bildete diese stärkere Fokussierung auf Fragen der Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft auch in der Neuverteilung der Zuständigkeiten auf der Ministeriumsebene ab. Die Verantwortlichkeit für die Politikfelder Migration und Integration lag fortan beim Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (das später in Ministerium für Arbeit und Einwanderung umbenannt wurde) und nicht mehr, wie bislang, beim Innenministerium. (Aja 2006: 41) Statt sicherheitspolitischer und polizeirechtlicher Aspekte der Migration sollten fortan Fragen der Integration in die Sozialsysteme und in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen. (Baumer 2008) 2005 legte die Regierung auch erstmals einen „gut dotierten Integrationsfonds“ (Kreienbrink 2008:) auf, der für drei Jahre insgesamt rund 400 Millionen Euro umfasste. Autonome Gemeinschaften und Kommunen erhielten aus diesem Fonds Unterstützung bei den Aufgaben der Aufnahme und Integration von Migranten. 2007 wurde der Integrationsfond in den „Strategischen Plan für Bürgerschaft und Integration 2007-2010“¹³³ übernommen, der „in einem umfangreichen Konsultations- und Abstimmungsprozess mit den gesellschaftlichen Akteuren erarbeitet wurde.“ (Kreienbrink 2008: 4) Dieser Plan war mit einem Budget von rund vier Milliarden Euro ausgestattet.

Die sozialistische Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero hat mit ihren migrationspolitischen Maßnahmen in der ersten Legislaturperiode die bislang erratische

¹³³ Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

Einwanderungspolitik des Landes konsolidiert und um wesentliche Handlungsfelder, insbesondere im Bereich der sozialen Integration, erweitert. Auf dem Höhepunkt einer beispiellosen Migrationsdynamik an die Macht gekommen, hat die neue Regierung den liberalen Geist des konsensualisierten Ausländergesetzes von 2000 zumindest teilweise wiederbelebt und die positive Anerkennung von Spaniens neuem Status als Einwanderungsland bekräftigt. Mit den neuen Ausführungsbestimmungen zur letzten Reform des Ausländergesetzes der PP-Regierung wurde der restriktive Charakter dieser Reform abgemildert und insgesamt eine deutlich migrationsfreundlichere Ausrichtung der Politik wiedererlangt.

Im Zentrum der sozialistischen Migrationspolitik stand die Förderung einer Migration, die den Erfordernissen der spanischen Wirtschaft entsprach. Dazu zählten die Erweiterung und Verbesserung des Instrumentariums für die reguläre Arbeitsmigration sowie Maßnahmen zur Überwindung von Irregularität in Aufenthalt und Beschäftigung. Der große Normalisierungsprozess, der mehr als einer halben Million irregulärer Migranten zu einem regulären Aufenthaltsstatus und einem regulären Arbeitsverhältnis verhalf, war das Kernstück der sozialistischen Politik. Abgestimmt mit Gewerkschaften und Arbeitgebern, trug dieser Prozess dazu bei, das ein großer Teil der Migranten nicht nur ihre aufenthaltsrechtliche Situation stabilisieren, sondern auch – zumindest theoretisch – einer mit Arbeitsrechten abgesicherten Beschäftigung nachgehen konnte. Gleichzeitig hat die Regierung mit den erweiterten Möglichkeiten regulärer Arbeitsmigration einen Schritt zur Verringerung künftiger irregulärer Migration unternommen.

Die neuen migrationspolitischen Bestimmungen und ihre Umsetzung wiesen zahlreiche Widersprüche und Mängel auf – etwa die Gefahr des Rückfalls in die Irregularität, mangelnde Umsetzung der Maßnahmen gegen die Schattenwirtschaft oder die restriktive Handhabung der regulären Zuwanderungsmöglichkeiten und –quoten. Nichtsdestotrotz hat die Regierung Zapatero damit zumindest die Grundzüge einer Politik formuliert, die das charakteristischste Merkmal und das drängendste Problem des Migrationsgeschehens in Spanien – nämlich die massenhafte Irregularität bei Aufenthalt und Beschäftigung – in den Mittelpunkt rückte. Indem sie bei der außerordentlichen Regularisierung 2005, dem sogenannten Normalisierungsprozess, die Verbindung von irregulärer Migration und informeller Beschäftigung als den zentralen Ansatzpunkt definierte, erweiterte sie die Perspektive auf das Phänomen der irregulären Migration. Irreguläre Migranten verstoßen nicht nur gegen Regeln

bei Einreise und Aufenthalt, sondern sie sind zu ihrem überwiegenden Teil auch Arbeiter, denen aufgrund des irregulären Beschäftigungsverhältnisses wesentliche Rechte vorenthalten bleiben. Die Regularisierung des Aufenthalts mit der Formalisierung des Arbeitsverhältnisses zu verbinden, ist eine Politik, die diesem Umstand gerecht wird – wobei die Kritik von Migrantenorganisationen und NGOs, die im Prozedere der Antragstellung durch den Arbeitgeber die Gefahr einer erhöhten Abhängigkeit des Migranten sahen, durchaus berechtigt erscheint. (Baumer 2008) Trotz dieses Mangels in der Umsetzung stellte der Normalisierungsprozess ein wichtiges Element für die Entwicklung einer kohärenten Politik gegenüber irregulärer Migration dar.

Ein weiteres zentrales Element der Migrationspolitik in der ersten Legislaturperiode der sozialistischen Regierung war die Etablierung von Instrumenten und Strukturen der Integrationspolitik auf der Ebene der Zentralregierung. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Beitrag des Staates zu Fragen der Integration gering gewesen, obwohl es nach der spanischen Verfassung der Staat ist, der über die ausschließlichen Kompetenzen in diesem Bereich verfügt. (Art. 149) Integrationspolitik fand auf Ebene der Autonomen Gemeinschaften (CC.AA.) und der Kommunen statt, die auch die meisten Lasten bei Aufnahme und Integration der Migranten zu tragen hatten. Die sozialistische Regierung schuf mit dem Integrationsfond und mit dem „Strategischen Plan für Bürgerschaft und Integration“ ein Instrumentarium, das die Koordination zwischen den unterschiedlichen Regierungsebenen verbessern und den CC.AA. und den Kommunen dringend benötigte Mitteln, etwa zur Förderung der schulischen Integration der Migrantenkinder, zur Verfügung stellen sollte.

Schließlich kehrte die sozialistische Regierung zumindest teilweise zu dem Ansatz des Ausländergesetzes von 2000 zurück, der auf eine Integration der Migranten durch weitgehende Rechte abzielte. Zwar wurden die in der konservativen „Gegenreform“ mit dem LO 8/2000 getilgten politischen und gewerkschaftlichen Rechte für Irreguläre nicht wieder eingeführt. Die Regierung verhinderte aber, dass die Maßnahmen der letzten konservativen Reform, die irreguläre Migranten von der Einschreibung in das lokale Melderegister abhalten sollten, wirksam wurden. Gleichzeitig förderte sie das *empadronamiento* und den damit verbundenen Zugang zu gewissen sozialen Rechten. (Aja 2006) Großzügigere Regeln beim Familiennachzug und Erleichterungen bei der Einbürgerung können ebenfalls als Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Migranten interpretiert werden.

Insgesamt wurde die Politik der sozialistischen Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero von der Überzeugung geleitet, dass die massive Zuwanderung von Migranten nicht nur Folge, sondern gleichzeitig auch notwendige Bedingung für den anhaltenden Boom der spanischen Wirtschaft darstellte.¹³⁴ (Baumer 2008) Migration wurde so als ein überwiegend positives Phänomen wahrgenommen, negative Begleiterscheinungen wie Irregularität, Probleme der sozialen und ökonomischen Integration, kulturelle Konflikte etc. traten dabei in den Hintergrund. Die massenhafte Zuwanderung nach Spanien vollzog sich als Arbeitsmigration, die Arbeitsmigranten erschienen auf dem spanischen Arbeitsmarkt jedoch nicht als Konkurrenten für die autochthonen Arbeitskräfte, sondern bildeten die Voraussetzung für deren berufliche Mobilität oder schufen neue Beschäftigungsbereiche. (Kreienbrink 2009; Godenau 2003; Cachón Rodríguez 2009) Als mit der einsetzenden Krise die Basis für diese Form der komplementären Arbeitsmigration wegzubrechen drohte, änderten sich zuerst der politische Diskurs und dann auch die konkrete Politik gegenüber der Zuwanderung von Migranten nach Spanien. In der zweiten Legislaturperiode der sozialistischen Regierung kam es zu einer restriktiven Neuausrichtung der Migrationspolitik.

4.2.5. Phase V (2008-2011)

Als sich in der ersten Hälfte des Jahres 2008 die Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise in Spanien endgültig bemerkbar machten, hatte dies auch Konsequenzen für die spanische Migrationspolitik. Der PSOE unter der Führung von José Luis Rodríguez Zapatero hatte die Parlamentswahlen im März 2008 erneut gewonnen – nicht zuletzt durch ein konsequentes Leugnen der Krise. Schon kurz nach der Bildung der neuen Regierung waren die Folgen der Krise jedoch nicht mehr zu übersehen. Nachdem die Immobilienblase geplatzt war, geriet die gesamte spanische Bauwirtschaft ins Taumeln – und damit der Sektor, der den lang anhaltenden Boom der spanischen Wirtschaft über Jahre hinweg angetrieben hatte. (Bernecker et al. 2009) Die spanische Wirtschaft stürzte in eine tiefe Rezession, mit katastrophalen Folgen für die Beschäftigung. Die Arbeitslosenzahlen schnellten nach oben, die Arbeitslosenrate wurde mit 20,33¹³⁵ Prozent zur höchsten in Europa. Ausländische Arbeitskräfte waren von den Folgen der Krise doppelt betroffen. Der Zusammenbruch der Bauwirtschaft vernichtete Arbeitsplätze in dem Sektor, in dem überdurchschnittlich viele

¹³⁴ Nach einem Bericht der spanischen Regierung von 2006 sind 50 % des Wirtschaftswachstums der Jahre 2001-2006 auf die Einwanderung zurückzuführen. (Kreienbrink 2009: 274)

¹³⁵ Zahl für das vierte Quartal 2010. Im ersten Quartal 2008, also vor dem Einsetzen der Krise, betrug die Arbeitslosenquote nur 9,63 %. INE 2011.

Migranten Arbeit gefunden hatten. Außerdem arbeiteten Migranten öfter als autochthone Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen und fielen so zumeist als erste dem Jobabbau zum Opfer. Die Arbeitslosenrate unter Ausländern stieg auf 30,44 Prozent im vierten Quartal 2010 und lag damit um mehr als zehn Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. (INE 2011)

Die veränderte wirtschaftliche Situation hatte direkte Auswirkungen auf die spanische Migrationspolitik. Der neuen Minister für Arbeit und Einwanderung, Celestino Corbacho, leitete schon bald nach seinem Amtsantritt einen Kurswechsel ein. Die Regierung legte ein Programm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr von Arbeitsmigranten auf, die in der Krise ihren Job verloren hatten.¹³⁶ Die Möglichkeiten der regulären Arbeitsmigration wurden stark eingeschränkt. Gleichzeitig erhöhte die Regierung den Druck auf irreguläre Migranten, etwa durch Ausweitung der Personenkontrollen. Und schließlich bereitete die sozialistische Regierung eine erneute Reform des Ausländergesetzes vor, die im Dezember 2009 verabschiedet wurde. Damit erlebte die spanische Migrationspolitik ihre fünfte grundlegende Reform in weniger als einer Dekade. Das neue Ausländergesetz beinhaltete eine Reihe von restriktiven Elementen und reagierte damit auf die veränderte Situation in Spanien, wo unter den Bedingungen der Krise und der steigenden Arbeitslosigkeit Migration zunehmend als Belastung angesehen wurde. (Kreienbrink 2009)

Während des Wahlkampfes im Vorfeld der Parlamentswahlen vom März 2008 war es vor allem der Spitzenkandidat des konservativen PP, Mariano Rajoy, der das Thema Migration unter einem kontroll- und identitätspolitischen Vorzeichen einsetzte. (Baumer 2008a) Er forderte eine stärkere Kontrolle der Zuwanderung und einen Integrationsvertrag nach französischem Vorbild.¹³⁷ Teile der Zivilgesellschaft und die Parteien der Linken kritisierten dies als eine latent xenophobe Instrumentalisierung dieses Politikfeldes.¹³⁸ (Baumer 2008) Insgesamt zeichnete sich jedoch schon zu diesem Zeitpunkt eine Verschiebung des Diskurses gegenüber der Migration ab. Nach dem erneuten Wahlsieg der Sozialisten im März 2008 benannte Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero das bisherige Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten in Ministerium für Arbeit und

¹³⁶ Schon seit 2003 existiert ein von der IOM verwaltetes und vom spanischen Innenministerium finanziertes Programm, das mittellosen Migranten in einer Situation besonderer Verletzlichkeit („vulnerabilidad“) die Rückkehr in ihre Herkunftsländer ermöglichen sollte. (Kreienbrink 2009: 280)

¹³⁷ El País, 07.02.2008.

¹³⁸ So protestierten mehr als hundert spanische Hochschullehrer gegen des „xenophoben Diskurs“ („discurso xenóforo“) des PP und riefen dazu auf, die Partei dafür bei den Wahlen abzustrafen. El País, 28.02.2008.

Einwanderung um und setzte damit noch einmal ein „klares [...] Zeichen für die Bedeutung der Zuwanderungsfrage.“¹³⁹ Neuer Minister wurde der katalanische Sozialist Celestino Corbacho, der als Bürgermeister von Hospitalet de Llobregat eine der Städte mit dem höchsten Migrantenanteil in Spanien regiert hatte.

Celestino Corbacho leitete unter den Bedingungen der eskalierenden Krise eine drastische Kehrtwende in der sozialistischen Migrationspolitik ein. An die Stelle der migrationsfreundlichen Politik der ersten sozialistischen Regierung trat eine Politik, die verstärkt auf die Bekämpfung der irregulären Migration, die Reduzierung der regulären Zuwanderungsmöglichkeiten und auf die Förderung der Rückkehr von Migranten abzielte. Diese Neuorientierung galt als der „bedeutsamste Wechsel“¹⁴⁰ in der Politik der sozialistischen Regierung in ihrer zweiten Legislaturperiode – zumindest bis zur Ankündigung einer radikalen Austeritätspolitik unter dem Eindruck der Finanzkrise durch Ministerpräsident Rodríguez Zapatero im Mai 2010. (Baumer 2011; Brettschneider 2010) Die neue Regierung verstärkte die Maßnahmen zur Verhinderung der irregulären Einreise, etwa durch einen Ausbau der Grenzkontrollen und durch eine verstärkte Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten bei der Rückübernahme aufgegriffener Migranten. Dabei wurde insbesondere die Kooperation mit den Staaten des westlichen Afrikas intensiviert. Im Rahmen des sogenannten *Plan África*¹⁴¹ legte die sozialistische Regierung die Basis für eine strategische Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten in dieser Region. In dem Aktionsprogramm wurden Fragen der Entwicklungszusammenarbeit, *good governance* und der Migrationskontrolle behandelt, wobei der wesentliche Ansatz letztlich in der Konditionierung von Entwicklungshilfe an die Bereitschaft zur Kooperation in der Migrationskontrolle und bei der Rückübernahme von abgeschobenen Migranten bestand. (Kreienbrink 2009: 286) Afrika wurde zu einem neuen Schwerpunkt der spanischen Außenpolitik und zog mit Lateinamerika als bislang wichtigster Empfängerregion für spanische EZ-Mittel gleich.

Als eine weitere Maßnahme zur Bekämpfung der irregulären Migration weitete die sozialistische Regierung die Personenkontrollen im Land selbst aus. Im Gegensatz zur Verschärfung der Grenzkontrollen, die bislang jede Regierung vorangetrieben hatte, stellte

¹³⁹ „Una señal clara [...] de la relevancia de la cuestión migratoria.” (Kreienbrink 2009: 275)

¹⁴⁰ „Cambio más significativo.“ (Kreienbrink 2009: 276)

¹⁴¹ Die erste Auflage des *Plan África* umfasste den Zeitraum 2006-2009, die zweite die Jahre 2009-2012. Für eine ausführliche Diskussion des Aktionsprogramms vgl. 4.5.2.

diese Maßnahme tatsächlich eine neue Qualität dar. Bislang konnten irreguläre Migranten ein relativ unbehelligtes Leben führen, was angesichts der gesetzlichen Regelungen wie des *empadronamiento*, die ihnen eine gewisse Form der Mitgliedschaft ermöglichten, auch kohärent war. Das begann sich mit der neuen sozialistischen Regierung zu verändern. Im Verlauf des Jahres 2009 wurde bekannt, dass Polizisten in Ballungsgebieten regelrechte Quoten für Festnahmen von irregulären Migranten zu erfüllen hatten. Nach heftigen Protesten von linken Parteien und NGOs wurde diese Maßnahme zwar schnell zurückgezogen, der Druck auf irreguläre Migranten blieb aber weiterhin bestehen. (Kreienbrink 2009: 284) Seitdem beklagen zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch diplomatische Vertreter von Herkunftsländern, die Praxis der Polizei, Personenkontrollen nach ethnischen Kriterien durchzuführen.¹⁴²

Angesichts der Krise, die im Verlauf des Jahres 2008 voll zum Ausbruch kam, begann die Regierung außerdem, die Instrumente zur regulären Arbeitsmigration zu überprüfen. Das Kontingent zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde stark reduziert und umfasste für das Jahr 2009 nur noch 901 Plätze. In den Jahren zuvor waren es jeweils rund 15.000. Die Liste der schwer zu besetzenden Beschäftigungen, Grundlage für die reguläre Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland, wurde auf ein Drittel gekürzt. (Kreienbrink 2009: 279) Stattdessen wurden verstärkt Instrumente der zirkulären Migration gefördert, etwa für saisonale Tätigkeiten im landwirtschaftlichen Bereich. (Kreienbrink 2009: 280) Die jährliche Anwerbung von mehreren Tausend Marokkanerinnen für die Erdbeerente ist ein Beispiel für diese Form der Arbeitsmigration.¹⁴³ Mitte 2009 verkündete Celestino Corbacho, dass eine Kontraktierung von ausländischen Arbeitskräften in der Krise keinen Sinn ergebe und darüber hinaus nicht vermittelbar wäre. (Kreienbrink 2009: 279) Damit erklärte die sozialistische Regierung den Zyklus der massenhaften Einwanderung nach Spanien für beendet. Die Möglichkeiten der regulären Arbeitsmigration wurden auf eine symbolische Dimension zurückgefahren. Das Kontingent für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, mit dem neuen Gesetz von 2009 umbenannt in „Kollektive Verwaltung der Kontraktierungen in den Herkunftsländern“¹⁴⁴, umfasste 2010 noch 168 Plätze¹⁴⁵, für 2011 waren ganze 14 Stellen vorgesehen.¹⁴⁶

¹⁴² El País, 15.03.2011.

¹⁴³ So arbeiteten 2009 allein in der Provinz Huelva 11.000 Marokkanerinnen bei der Erdbeerernte, 2010 waren es noch 4.500. (El País, 22.06.2010)

¹⁴⁴ Gestión colectiva de contrataciones en origen. LO 2/2009: Art 39.

¹⁴⁵ Ministerio de Trabajo e Inmigración 2009.

¹⁴⁶ Ministerio de Trabajo e Inmigración 2010.

Schon kurz nach der Regierungsbildung kündigte Corbacho außerdem ein Programm zur freiwilligen Rückkehr von arbeitslosen Migranten an.¹⁴⁷ Diese Maßnahme trat im Herbst 2008 in Kraft und ermöglicht es rückkehrwilligen Migranten, sich die Summe der ihnen zustehenden Arbeitslosenunterstützung auszahlen und die angesammelten Rentenbeiträge in ihrem Herkunftsland gutschreiben zu lassen. Der Staat erstattet ihnen außerdem die Kosten für die Rückreise. Im Gegenzug verpflichten sich die Migranten und ihre Familienangehörigen ohne eigenständige Aufenthaltsgenehmigung dazu, mindestens drei Jahre lang nicht nach Spanien zurückzukehren. Das Programm richtet sich an Angehörige von Drittstaaten, mit denen ein bilateraler Vertrag über Angelegenheiten der Sozialversicherung¹⁴⁸ besteht. Für Migranten ohne finanzielle Ressourcen besteht ein weiteres Programm, das die Reisekosten und eine Eingliederungshilfe von 400 Euro umfasst. Auch Rückkehrer, die sich in ihrem Herkunftsland selbstständig machen wollen, erhalten Unterstützung. Die Resonanz auf diese Maßnahmen war verhalten – bis Anfang 2011 machten lediglich 23.435 Migranten von diesen Möglichkeiten Gebrauch.¹⁴⁹

Das Programm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ist jedoch insofern von Bedeutung, als es das Verständnis von Zuwanderung deutlich werden lässt, das der neuen sozialistischen Migrationspolitik zugrunde liegt. Migranten werden nicht mehr als neue Bürger eines Einwanderungslandes betrachtet, sondern als *Gastarbeiter*, die in ihre Heimat zurückkehren sollten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr benötigt werden. Die im Vergleich zur Zahl der potentiell teilnahmeberechtigten Migranten geringe Inanspruchnahme dieses Programms zeigt, dass dieses Verständnis von Zuwanderung nicht den Realitäten der Migration in Spanien entspricht. Die Migranten in Spanien sind in ihrer großen Mehrheit gekommen, um zu bleiben – was nicht zuletzt auch an der wachsenden Bedeutung des Familiennachzugs sichtbar wird.

Die Folgen der Wirtschaftskrise, insbesondere die dramatische Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Maßnahmen der sozialistischen Regierung zur Bekämpfung der irregulären Migration und die drastische Reduzierung der regulären Zuwanderungsmöglichkeiten führten

¹⁴⁷ Plan de retorno voluntario. http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html; (15.03.2011).

¹⁴⁸ „Convenio bilateral en materia de Seguridad Social.“ Spanien hat mit 20 Staaten einen solchen Vertrag abgeschlossen, darunter wichtige Herkunftsländer wie Marokko, Ecuador oder Kolumbien. Kein solches Abkommen besteht allerdings mit Bolivien, das sich in der letzten Phase der Zuwanderung nach Spanien zum wichtigsten Entsendeland entwickelt hat. http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html; (15.03.2011).

¹⁴⁹ El País, 03.02.2011.

dazu, dass die Migration nach Spanien ab dem Jahr 2008 zurückging. Das gilt sowohl für die reguläre Migration als auch für die Zahl der irregulären Migranten, die an den Küsten in den Häfen oder auf den Flughäfen bei der irregulären Einreise aufgegriffen wurden. (OECD 2010; Ministerio del Interior 2011b) Der Rückgang der Migration nach Spanien ist allerdings nur zum Teil auf eine restriktive Zuwanderungspolitik, auf die verschärften Kontrollen und auf die verbesserte Kooperation mit den Transitstaaten zurückzuführen. Mit der schlechten wirtschaftlichen Situation und den geringen Chancen auf eine – formale oder informelle – Beschäftigung hat der wichtigste Pull-Faktor für Migration enorm an Wirkungskraft verloren. (Godenau 2010)

Unter den Bedingungen der schweren Wirtschaftskrise hat sich der Diskurs der sozialistischen Regierung über das Phänomen der Migration schnell gewandelt: aus der euphorischen Bejahung der Zuwanderung, die nicht nur als ökonomische Notwendigkeit, sondern auch als kulturelle und demografische Bereicherung angesehen wurde, war gleichsam über Nacht eine Neuinterpretation von Migration als Belastung für den Arbeitsmarkt und – insbesondere in ihrer irregulären Form – als Bedrohung für Sicherheit und Ordnung geworden. In dem neuen Ausländergesetz, mit dessen Ausarbeitung die sozialistische Regierung im Verlauf des Jahres 2008 begann, spiegelte sich dieser Wandel in einiger Deutlichkeit wider.

4.2.5.1. *Reform, die fünfte: Das neue Ausländergesetz von 2009*¹⁵⁰

Die enorme Dynamik, mit der sich der Migrationsprozess nach Spanien entwickelte, die tiefgreifenden Veränderungen, welche die neue Realität als Einwanderungsland für die spanische Gesellschaft mit sich brachten, und die Schwierigkeiten der Regierungen, diese Prozesse mit einer kohärenten Politik zu steuern und zu gestalten, manifestierten sich nicht zuletzt in den schnell aufeinanderfolgenden Reformen der jeweiligen Gesetzgebung. Das Ley Orgánica 4/2000, das an die Stelle des restriktiven Ausländergesetzes von 1985 getreten war, war der erste und weitestreichende Versuch, die spanische Migrationspolitik an die veränderte Situation anzupassen. Dieses Gesetz wurde in rascher Folge drei weitere Male reformiert.¹⁵¹ Das von der neuen sozialistischen Regierung 2009 formulierte Gesetz stellte also die fünfte Reform seit dem Jahr 2000 dar. Begründet wurde das neue Gesetz mit der Notwendigkeit,

¹⁵⁰ Ley Orgánica 2/2009.

¹⁵¹ Durch das LO 8/2000, das LO 11/2003 und das LO 14/2003.

mehrere Urteile des Verfassungsgerichts über Teile der vorangegangenen Reform umzusetzen, verschiedene EU-Richtlinien in spanisches Recht zu überführen und die Gesetzgebung der „neuen Zuwanderungsrealität“ in Spanien anzupassen.¹⁵²

In der Präambel des Gesetzes werden als wichtigste Ziele unter anderem die Garantie der Grundrechte für alle Ausländer, die Verbesserung des Systems der regulären Arbeitsmigration, insbesondere bezüglich der Berücksichtigung der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, eine erhöhte Effizienz im Kampf gegen irreguläre Migration, eine Stärkung der Integration als „eine der zentralen Achsen der Einwanderungspolitik“¹⁵³ sowie eine Institutionalisierung des Dialogs zwischen Migrantenorganisationen, anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei Konzeption und Umsetzung der Migrationspolitik genannt. Weiterhin sollen die neuen Kompetenzen im Bereich Migration, die einige Autonome Gemeinschaften im Zuge der Reform ihrer Autonomiestatute hinzugewonnen haben, in dem neuen Gesetz Berücksichtigung finden. (LO 2/2009: V)

Das spanische Verfassungsgericht hat mit zwei Urteilen aus dem Jahr 2007 die Bindung von politischen und gewerkschaftlichen Freiheiten an den regulären Aufenthaltsstatus, wie sie in der konservativen *Gegenreform* des Ausländergesetzes von 2000 vorgenommen wurde, für verfassungswidrig erklärt. Das neue Ausländergesetz spricht deshalb das Versammlungs-, das Vereinigungs- und das Streikrecht allen Ausländern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu. (LO 2/2009, Art.8, 11) Der Zugang zu weiteren Grundrechten wie etwa der Gesundheitsversorgung steht weiterhin allen Ausländern, die in den lokalen Melderegistern eingeschrieben sind, offen. Das neue Ausländergesetz setzt außerdem eine ganze Reihe von einschlägigen EU-Richtlinien in spanisches Recht um, die seit der letzten Reform im Jahr 2003 beschlossen worden waren, darunter auch die in Spanien besonders umstrittene „Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.“ (Europäisches Parlament et al. 2008) Im neuen Gesetz wird in Umsetzung dieser Richtlinie unter anderem die Höchstdauer der Abschiebehaft von 40 auf 60 Tage erhöht.

Die Anpassung an die „neue Zuwanderungsrealität“ in Spanien manifestiert sich in erster Linie in einer Serie von restriktiven Maßnahmen. Einen besonderen Stellenwert hat die

¹⁵² „Nueva realidad migratoria.“ (LO 2/2009: IV)

¹⁵³ „Uno de los ejes centrales de la política de inmigración.“ (LO 2/2009: V)

Bekämpfung der irregulären Migration. Neben der schon erwähnten Verlängerung der Abschiebehaft sind insbesondere höhere Strafen für Menschen Schmuggel, irreguläre Beschäftigung und die Beförderung von Migranten ohne gültige Einreisedokumente vorgesehen. Arbeitgeber, die einen irregulären Migranten beschäftigen, müssen künftig für die Kosten der Repatriierung aufkommen. (LO 2/2009: Art. 55, 1. b) Besonders kontrovers diskutiert wurden im Vorfeld die Neuerungen, welche auch private Formen der Hilfe für irreguläre Migranten als „Beihilfe“ unter Strafandrohung von bis zu 10.000 Euro stellen. Darunter fallen etwa die Unterstützung eines Migranten, der nach einem regulären Aufenthalt aufgrund einer persönlichen Einladung des Unterstützers nicht wieder ausreist, oder die Ermöglichung des *empadronamiento* durch eine falsche Meldeadresse. (LO 2/2009 Art.53) Migrantenorganisationen, NGOs und die linke Opposition haben diese Maßnahmen besonders kritisiert, da sie eine Kriminalisierung der Unterstützerorganisationen befürchten.¹⁵⁴

Irreguläre Migranten, die Opfer von Menschenhandel oder geschlechtsspezifischer Gewalt werden, können eine Aufenthaltsgenehmigung für die Dauer des Verfahrens erhalten, wenn sie mit den Ermittlungsbehörden kooperieren. (LO 2/2009: Art. 31 bis; Art 49 bis) Weiterhin beschränkt das neue Gesetz den Familiennachzug auf Ehegatten und minderjährige Kinder. Eltern können im Normalfall erst ab einem Alter von 65 Jahren eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Dagegen wird der Familiennachzug auf nichteheliche Partnerschaften ausgedehnt. Generell ist für den Familiennachzug ein fünfjähriger regulärer Aufenthalt Voraussetzung. (LO 2/2009 Art.17) Die Instrumente der Arbeitsmigration werden mit dem Gesetz noch stärker als bisher mit der realen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abgestimmt, mit dem Ziel, die „Zuwanderung neuer Immigranten an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes“¹⁵⁵ zu binden.

Einen wichtigen Stellenwert erhält die Integration von Migranten, auch in Umsetzung entsprechender EU-Direktiven, etwa der Richtlinie über die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehörigen. (Rat der Europäischen Union 2003b) Angestrebt wird die „volle Integration der Ausländer in die spanische Gesellschaft im Rahmen des Zusammenlebens von verschiedenen Identitäten und Kulturen, begrenzt einzig

¹⁵⁴ So protestierten etwa Repräsentanten von 30 Migrantenorganisationen und Unterstützergruppen wie die *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* (Spanische Kommission für die Unterstützung von Flüchtlingen – CEAR) gegen das Gesetzesvorhaben, das die „Solidarität kriminalisiert.“ („criminaliza la solidaridad“). Sie kritisierten außerdem die Einschränkungen bei der Familienzusammenführung und die Verlängerung der Abschiebehaft. (El País, 18.09.2009) Auch die Linksparteien Izquierda Unida (IU) und Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) lehnten das Gesetz als zu restriktiv ab. (El País, 18.09.2009)

¹⁵⁵ „La llegada de nuevos inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo.“ (LO 2/2009: VII)

durch die Achtung der Verfassung und des Gesetzes.“ Alle Ebenen der Verwaltung verfolgen das Ziel „einer Integration von Immigranten und Aufnahmegesellschaft.“¹⁵⁶ Hier manifestiert sich eine interkulturelle Konzeption von Integration, die im klaren Kontrast zu den assimilatorisch geprägten Integrationsvorstellungen des konservativen PP steht. Die soziale Integration spielt auch bei der individuellen Regularisierung aufgrund von Verwurzelung (*arraigo*) eine Rolle. Bei diesem Verfahren erstellt die jeweilige Autonome Gemeinschaft bzw. die zuständige Stadtverwaltung einen Bericht über die soziale Integration des Migranten, in dem nicht nur die familiäre und ökonomische Situation, sondern auch „die Integrationsbemühungen durch die Teilnahme an Maßnahmen der gesellschaftlich-beruflichen oder kulturellen Eingliederung“¹⁵⁷ berücksichtigt werden.

Weitere Neuerungen betreffen die Verbesserung der Koordination zwischen der Zentralregierung und den Autonomen Gemeinschaften, etwa durch die Institutionalisierung der *Conferencia Sectorial de Inmigración*¹⁵⁸ als Koordinierungsinstanz zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. Außerdem regelt das Gesetz die Ausführung der Kompetenzen, die einige Autonome Gemeinschaften, etwa Katalonien, bei der Neuverhandlung ihrer Autonomiestatute hinzugewonnen haben. (LO 2/2009: Art. 68). Schließlich institutionalisiert das neue Gesetz den *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*¹⁵⁹, der paritätisch mit Vertretern von Verwaltung, Migrantenvereinigungen und weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter Gewerkschaften und Arbeitgeber, besetzt ist, als Konsultativorgan für Fragen der Integration. (LO 2/2009: Art. 70) Und auch die *Comisión Laboral Tripartita*¹⁶⁰, in der Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammenarbeiten, erfährt ihre Institutionalisierung als dem zuständigen Ministerium zugeordnetes Organ, das bei der Festlegung der Kontingente, der Liste schwer zu besetzender Beschäftigungen und bei anderen Instrumenten zur Steuerung der Arbeitsmigration konsultiert werden muss. (LO 2/2009: Art 72)

Die Ausarbeitung des Gesetzes wurde von heftigen Diskussionen begleitet. Insbesondere NGOs und linke Parteien begrüßten zwar die Maßnahmen zur Integration,

¹⁵⁶ „La plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley. [...] Las administraciones públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora.“ (LO 2/2009: Art. 2 ter)

¹⁵⁷ „Los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.“ (LO 2/2009: Art 68. 3.)

¹⁵⁸ Sektorale Einwanderungskonferenz.

¹⁵⁹ Forum für die soziale Integration der Einwanderer.

¹⁶⁰ Dreierkommission für Arbeit.

kritisierten jedoch die restriktiven Artikel scharf. (Kreienbrink 2009: 291) Bei den Beratungen im Parlament zeigte sich ein ähnliches Bild: Während die linke Opposition das Gesetz als zu restriktiv ablehnte, ging es dem konservativen PP in seiner restriktiven Stoßrichtung nicht weit genug.¹⁶¹ Nach langen Verhandlungen und einigen Änderungen wurde es schließlich im Herbst 2009 mit den Stimmen des PSOE und verschiedener konservativer nationalistischer und regionalistischer Parteien verabschiedet.¹⁶²

Auch nach der Verabschiedung des Gesetzes riss die Kritik von Migrantenverbänden, zivilgesellschaftlichen Unterstützerorganisationen, linken Parteien und von diplomatischen Vertretern der Herkunftsländer nicht ab. Die sozialistische Regierung hat in der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen, die im Februar 2011 als Entwurf vorgestellt und im April 2011 verabschiedet wurden, einige dieser Kritikpunkte berücksichtigt. Ein zentraler Mangel des neuen Gesetzes liegt nach Auffassung vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen darin begründet, dass es keine Maßnahmen umfasst, die reguläre Migranten vor dem Rückfall in die Irregularität (*irregularidad sobrevenida*) schützt. Migranten mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung müssen für deren Erneuerung ein Beschäftigungsverhältnis nachweisen. Ist dies aufgrund von Arbeitslosigkeit oder prekärer Beschäftigung nicht möglich, wird die Aufenthaltsgenehmigung nicht erneuert und die Migranten werden zu Irregulären – angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unter Migranten eine sehr reale Gefahr. Die Ausführungsbestimmungen sehen daher vor, den Ehe- und Lebenspartnern von regulären Migranten, die vom Fall in die Irregularität bedroht sind, unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung zu gewähren.¹⁶³ Weiterhin sollen irreguläre Migranten, die Eltern eines in Spanien geborenen Kindes sind, eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten.¹⁶⁴

In dem reformierten Gesetz spiegelt sich die neue Politik der sozialistischen Regierung wider, die unter den Bedingungen der Wirtschaftskrise einen restriktiven Charakter gegenüber dem Phänomen der Migration angenommen hat. Insbesondere die Regelungen zur Bekämpfung der irregulären Migration folgen einem neuen Diskurs, der sehr viel stärker als bisher auf Aspekte von Sicherheit und Ordnung rekurriert. Auch die Einschränkungen beim Familiennachzug entsprechen dieser neuen Linie, die auf eine Vermeidung weiterer

¹⁶¹ El País, 18.09.2009.

¹⁶² Neben dem PSOE stimmten PNV, CiU und CC für die Gesetzesvorlage.

¹⁶³ El País, 10.10.2010.

¹⁶⁴ ABC, 08.02.2011.

Zuwanderung abzielt. Darüber hinaus enthält das neue Gesetz aber durchaus auch fortschrittliche Elemente. Die Institutionalisierung von Dialogforen, die auch bei der Formulierung konkreter Politiken Mitspracherechte erhalten, steht in der spanischen Tradition, Migrationspolitik auf einen möglichst breiten sozialen und politischen Konsens zu gründen. Das Gesetz behält die Instrumente zur regulären Arbeitsmigration bei – auch wenn diese aufgrund ihres extrem eingeschränkten beschränkten Umfangs gegenwärtig eine nur sehr geringe Wirksamkeit entfalten. Bei einer wirtschaftlichen Erholung können diese Instrumente jedoch ohne weiteren legislativen Handlungsbedarf wieder aktiviert werden. (Kreienbrink 2009) Auch die starke Hervorhebung der Integration muss positiv bewertet werden. Im europäischen Vergleich einzigartig ist das neue Gesetz nach wie vor in dem Umfang von Rechten, die auch irregulären Migranten zugestanden werden. Auch unter den Bedingungen der schweren Wirtschaftskrise bleibt der Schutz der Grundrechte für alle Ausländer erhalten – keine politische Partei hat in der Debatte um das Gesetz etwa die Möglichkeit des *empadronamiento* für Irreguläre und damit den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Schulbildung in Frage gestellt. Hier manifestiert sich eine Achtung vor fundamentalen Menschenrechten, die in der spanischen Politik – im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern – noch immer sehr präsent ist.

4.3. Asyl

Im Gegensatz zu vielen nordeuropäischen Ländern spielt die Asylmigration in Spanien kaum eine Rolle. Statistisch gesehen ist die Anzahl der Asylbewerber irrelevant. Im Jahr 2009 beantragten insgesamt 3.007 Personen in Spanien Asyl. Von diesen Anträgen wurden 1.729 positiv beschieden. (Ministerio del Interior 2011a: 273-277) Diese relativ hohe Anerkennungsquote ist jedoch eine Ausnahme. In der Vergangenheit lag sie meist unter fünf Prozent. Diese niedrige Anerkennungsquote, das wenig attraktive spanische Asylsystem, das beispielsweise nur geringe Unterstützung für anerkannte Flüchtlinge vorsieht, sowie die Möglichkeiten der irregulären Zuwanderung und der irregulären Beschäftigung sind die Gründe für die geringe Bedeutung dieser Form der Migration. (Kreienbrink 2008; González-Enríquez 2010: 249)

Zusammenfassung

Dieser Überblick über die Entwicklung der spanischen Migrationspolitik macht deutlich, wie schwer sich Spanien mit seiner neuen Rolle als Einwanderungsland über einen

langen Zeitraum hinweg tat. Die Migrationsprozesse nach Spanien verliefen größtenteils ungeplant und ungesteuert – die spanische Migrationsgesetzgebung ist der mitunter erratische Versuch, diesen Prozess zu verwalten und zumindest in seinen Konsequenzen zu gestalten. Dabei lässt sich über einen langen Zeitraum hinweg eine insgesamt migrationsfreundliche Haltung konstatieren, die mit den Erfordernissen der boomenden spanischen Wirtschaft korrespondierte. Mit der Wirtschaftskrise änderte sich denn auch der öffentliche Diskurs über Migration. Seit 2008 hat die sozialistische Regierung eine Reihe von restriktiven Maßnahmen auf den Weg gebracht, die in ihrer Gesamtheit einen Kurswechsel in der spanischen Zuwanderungspolitik markieren. Durch die negativen Folgen der Wirtschaftskrise, insbesondere für den Arbeitsmarkt, kam die Migration nach Spanien jedoch auch unabhängig von Veränderungen in der Zuwanderungspolitik weitgehend zum Erliegen. (OECD 2009-2011) Bemerkenswerterweise spielte das Thema Migration im Wahlkampf zu den vorgezogenen Parlamentswahlen am 20. November 2011 keine Rolle. (Baumer 2011a) Und auch von der neuen konservativen Regierung von Mariano Rajoy wurden keine Veränderungen in der Migrationspolitik angekündigt.

4.4. Irreguläre Migration in Spanien

Die Migration nach Spanien entwickelte seit Mitte der neunziger Jahre eine säkulare Dynamik, die in Europa wohl einzigartig ist. Zwischen 1996 und 2010 erhöhte sich der Anteil von Ausländern an der spanischen Bevölkerung von 1,37 auf 12,22 Prozent. (INE 1996-2011) Zumindest in der ersten Dekade dieses Prozesses vollzog sich die Zuwanderung weitgehend ungesteuert. Die Migrationsprozesse erfuhren ihre Dynamisierung durch wirkungsmächtige Push- und Pull-Faktoren in den unterschiedlichen Herkunftsregionen und in Spanien selbst. Diese enorme Dynamik stand in einem eklatanten Widerspruch zu den Möglichkeiten einer regulären Arbeitsmigration. Bis zum Jahr 2000 gab es für Migranten kaum Möglichkeiten, legal nach Spanien zu kommen und dort zu arbeiten. Die umfassende Gesetzesreform aus dem Jahr 2000 schuf zwar einige Instrumente für die reguläre Zuwanderung von Arbeitskräften. Diese Instrumente entsprachen jedoch weder der Nachfrage auf spanischen Arbeitsmarkt noch dem Migrationsdruck, der auf Spanien wirkte. (González-Enríquez 2010: 249-250) Als Konsequenz dieses Missverhältnisses blieb die irreguläre Migration die dominante Form der Zuwanderung nach Spanien.

Der hohe Anteil von Irregularität bei der Einreise und in noch höherem Maße beim Aufenthalt ist das prägnanteste Merkmal der Migrationsprozesse, die Spanien in ein Einwanderungsland verwandelten. Eine verstärkte Migrationskontrolle, die sukzessiven außerordentlichen Regularisierungsmaßnahmen, die Möglichkeiten der individuellen Regularisierung, die Ausweitung der Kanäle zur regulären Arbeitsmigration, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise und nicht zuletzt die „indirekte“ Regularisierung rumänischer und bulgarischer Migranten durch den EU-Beitritt dieser Länder haben dazu beigetragen, dass die Zahl der irregulären Migranten in Spanien seit 2006 kontinuierlich zurückgegangen ist. Doch noch immer kann von rund 300.000 Migranten ohne Aufenthaltsstatus ausgegangen werden, was einem Anteil von etwa 5,24 Prozent an der gesamten ausländischen Bevölkerung entspricht¹⁶⁵.

Der größte Teil der über fünfeinhalb Millionen Ausländer, die 2010 in Spanien lebten, kann auf eine Phase der Irregularität in ihrer jeweiligen Migrationsbiografie zurückblicken. (González-Enríquez 2010: 256) Eine reguläre Einreise als Tourist, eine mehr oder weniger lange Etappe der Irregularität und schließlich die sukzessive Konsolidierung des Aufenthaltstatus wurden zum charakteristischen Muster der Migration nach Spanien. Die Irregularität bei der Einreise, etwa in Form der lebensgefährlichen Bootsfahrten über die Straße von Gibraltar oder über den offenen Atlantik, hatte zwar oftmals dramatische Folgen für die Migranten und stieß auf ein breites Medienecho. Der Anteil der Migranten, die auf diese Weise irregulär nach Spanien einreisten, blieb insgesamt jedoch relativ gering. (González-Enríquez 2010: 263) Lediglich unter den Marokkanern, die in den neunziger Jahren nach Spanien kamen und den Migranten aus Subsahara-Afrika, die insbesondere seit der Jahrtausendwende eine stärkere Präsenz im Migrationsgeschehen erlangten, spielte die irreguläre Einreise eine wichtige Rolle.

Lange Zeit war für viele Migranten die irreguläre Migration nach Spanien ein relativ kalkulierbares Unternehmen, das mittelfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit die Perspektive auf einen dauerhaften Aufenthaltstatus eröffnete. Gerade für Lateinamerikaner, die aufgrund der besonderen Beziehungen ihrer Länder zu Spanien bis in die ersten Jahre des neuen Jahrtausends von der Visumspflicht befreit blieben, war die Einreise als Tourist und die anschließende Phase der Irregularität eine vielversprechende Migrationsstrategie. Die weitgehend problemlose Integration in den informellen Arbeitsmarkt, ein relativ

¹⁶⁵ INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen. Vgl. auch Tabelle 2.

migrationsfreundliches Klima in der spanischen Gesellschaft, der Zugang zu bestimmten sozialen Rechten und die Perspektive auf eine mittelfristige Regularisierung der Situation bewegten viele Hunderttausend Migranten dazu, sich für diesen Weg der Zuwanderung zu entscheiden. In der Tat führte diese Strategie in sehr vielen Fällen zum Erfolg. Der weitaus größte Teil der ehemals irregulären Migranten konnte seine aufenthaltsrechtliche Situation im Lauf der Zeit konsolidieren und fand auch Zugang zu einer Beschäftigung im formalen Sektor der spanischen Wirtschaft. Dies änderte sich abrupt mit der Einsetzen der Wirtschaftskrise, die zu einer enormen Zunahme der Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und unter Migranten im Besonderen führte. Diese waren von den Folgen der Arbeitslosigkeit oftmals doppelt betroffen, etwa weil sie vielfach kein Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung erworben hatten und weil mit dem Verlust der Beschäftigung die zentrale Voraussetzung für die Erneuerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung nicht mehr gegeben war.

Viele Migranten kamen bei der irregulären Einreise zu Tode, andere wurden Opfer von Schleppern und Menschenhändlern. Tausende von Migranten verdingten sich unter menschenunwürdigen und gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen in der südostspanischen Landwirtschaft. Diese dramatischen und inakzeptablen Ereignisse und Verhältnisse fanden einen breiten Widerhall in den spanischen und teilweise auch in den internationalen Medien, wo die irregulären Migranten meist als Opfer dargestellt wurden. Diese Perzeption verstellt jedoch zumindest teilweise die Sicht auf die vorherrschende Form der irregulären Migration in Spanien, wie González-Enríquez (2010: 263) konstatiert: „However, the statistically far more typical profile of the successful irregular immigrant who arrives as a tourist without the help of criminal networks and legalizes his/her stay after years of clandestine but not especially exploitative work is almost absent in the media.“

Die spanischen Regierungen, von 1996 bis 2004 unter dem konservativen Ministerpräsidenten José María Aznar, von 2004 bis 2011 unter dem Sozialisten José Luis Rodríguez Zapatero, haben lange Zeit keine kohärenten Politiken gegenüber der massenhaften irregulären Zuwanderung entwickelt. Zwar wurden die Kontrollpolitiken, insbesondere im Bereich der Seeüberwachung mit der Installation des SIVE kontinuierlich ausgebaut, um irreguläre Einreisen zu verhindern. Gleichzeitig tolerierten sowohl die konservative als auch die sozialistischen Regierungen die massenhafte Einreise von Migranten als vorgebliche Touristen, obwohl es kaum einen Zweifel daran geben konnte, dass der allergrößte Teil nach dem Ablauf der regulären Aufenthaltsfrist nicht wieder ausreisen und so zu irregulären

Migranten werden würde. Tatsächlich kann die Tolerierung der irregulären Migration lange Zeit als Substitut für eine proaktive Einwanderungspolitik betrachtet werden. (Finotelli 2008) Erst in der zweiten Hälfte der ersten Legislaturperiode der Regierung Zapatero lassen sich Ansätze für einen umfassenderen Ansatz einer Politik gegenüber irregulärer Migration erkennen. Letztlich war es jedoch in erster Linie die Wirtschaftskrise, die für einen Rückgang der irregulären Zuwanderung nach Spanien sorgte. Im Folgenden soll nun die Entwicklung der irregulären Zuwanderung in dem iberischen Land dargestellt werden. Daran schließt sich eine Analyse der verschiedenen Politiken an, die die spanischen Regierungen in diesem Politikfeld zur Anwendung brachten.

4.4.1. Entwicklung der irregulären Migration

4.4.1.1. Phasen der Migration

Das erste Ausländergesetz, das Spanien 1985 im Vorfeld des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft erließ, sollte in erster Linie die befürchtete Transitmigration in die Staaten Nordwesteuropas verhindern. Das Gesetz ermöglichte die Kontraktierung eines Ausländers für einen Arbeitsplatz in Spanien erst nach einem komplizierten und aufwendigen Verfahren, so dass diese Möglichkeit als praktikabler Weg der Zuwanderung de facto ausgeschlossen werden konnte. (González-Enríquez 2010) Eine reguläre Arbeitsmigration nach Spanien war nicht vorgesehen. Die Arbeitsmigranten, die bald darauf in einer größeren Zahl nach Spanien einwanderten, hatten kaum eine andere Möglichkeit, als irregulär in Spanien zu leben und zu arbeiten – und darauf zu hoffen, dass es ihnen mittelfristig gelänge, ihre Situation zu regularisieren. Damit war das Muster vorgegeben, nach dem sich der Großteil der Migration nach Spanien in den nächsten zwei Jahrzehnten vollziehen sollte.

Migrantinnen aus der Karibik

Die erste Welle der außereuropäischen Arbeitsmigration nach Spanien bildeten mehrheitlich Migrantinnen aus Staaten der Karibik, insbesondere der Dominikanischen Republik, die seit Mitte der achtziger Jahre nach Spanien kamen. Als Bürgerinnen ehemaliger Kolonien konnten sie visumsfrei nach Spanien einreisen und wurden nach Ablauf der genehmigten Aufenthaltsdauer zu Irregulären. Beschäftigung fanden sie typischerweise im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen. 1992 brachte ein rassistisch motivierter Mord an einer Migrantin aus der Dominikanischen Republik im Madrider Vorort Aravaca die Präsenz dieser Migrantengruppe ins öffentliche Bewusstsein. Sowohl in der Wahrnehmung wie auch

von ihrer Größe her stand die lateinamerikanische Migration jedoch lange Zeit im Schatten der Zuwanderung aus dem Maghreb und später aus den Ländern südlich der Sahara. (Baumer 2004)

Das marokkanische Jahrzehnt

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre setzte eine massive Zuwanderung aus Marokko ein, die über die gesamte Dekade anhielt. Diese Migranten reisten größtenteils irregulär nach Spanien ein, zumeist auf dem Seeweg in sogenannten *pateras*, nur bedingt hochseetüchtigen Fischerbooten. Die schlechten wirtschaftlichen Verhältnisse in Marokko, seine relative Nähe zu Spanien – an ihrer schmalsten Stelle ist die Straße von Gibraltar lediglich 14 Kilometer breit – und die enorme Nachfrage nach Arbeitskräften in der arbeitsintensiven Landwirtschaft Murcias und Andalusiens waren die Umstände, die diesen Migrationsprozess dynamisierten. Die spanische Öffentlichkeit begann das Phänomen der Einwanderung wahrzunehmen. Dazu trug auch die Vielzahl von Tragödien bei, die sich vor Spaniens Küsten abspielten. Die Meerenge von Gibraltar ist ein unberechenbares Gewässer, das auch bei ruhiger See zahlreiche Gefahren birgt. Wohl auch weil die spanische Küste von Marokko aus bei gutem Wetter problemlos mit bloßem Auge zu erkennen ist, unterschätzten viele Migranten das mit der Überfahrt verbundene Risiko, das sich zusätzlich durch die fragilen und unzureichend motorisierten *pateras* erhöhte. Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen verloren zwischen 1988 und 2000 fast 6.000 Menschen in den Gewässern zwischen Marokko und Spanien ihr Leben. (Baumer 2004: 179) Die spanische Politikerin und Autorin Nieves García Benito spricht gar vom „größten Massengrab der Frauen und Männer Afrikas.“ (García Benito 2001: 4)

Die marokkanischen Migranten fanden hauptsächlich in der Landwirtschaft, in geringerem Maße auch im Bauwesen und im Dienstleistungssektor Arbeit. Die meisten Migranten waren männlich und relativ jung. Erst im Zuge der aufenthaltsrechtlichen Konsolidierung der marokkanischen Migration nach den außerordentlichen Regularisierungen zu Beginn des neuen Jahrtausends und mit dem bilateralen Abkommen über die Anwerbung von Saisonarbeitskräften erhöhte sich der Anteil von Frauen.

Die größtenteils irreguläre Zuwanderung von Marokkanern im Verlauf der neunziger Jahre trug dazu bei, in der spanischen Gesellschaft ein Bewusstsein des Wandels zum Einwanderungsland zu generieren. Zwar blieb die absolute Zahl an marokkanischen

Migranten – zumindest im Vergleich zu anderen europäischen Staaten relativ gering¹⁶⁶. Ihre Konzentration auf wenige Autonome Gemeinschaften und Städte, darunter Murcia, Andalusien, Madrid und Barcelona, und die vielfach dramatischen Umstände der Einreise führten zu einer verstärkten Wahrnehmung des Phänomens. Befördert wurde dieser Prozess durch die besondere Stellung, die der Islam und die Figur des *moro* in der spanischen Geschichte einnahmen. Je nach identitätspolitischer Disposition bildeten die marokkanischen Migranten eine Projektionsfläche für die Referenz an ein multikulturalistisch verklärtes Al-Andalus oder aber für die ressentimentgeladene Aktivierung kollektiver Ängste vor einer erneuten *conquista* der iberischen Halbinsel durch den Islam.

Die marokkanische Zuwanderung führte zu einer Zunahme von rassistischen Haltungen gegenüber Migranten in Teilen der spanischen Mehrheitsbevölkerung. Im Jahr 2001 kam es im andalusischen El Ejido zu progromähnlichen Ausschreitungen eines rassistischen Mobs gegenüber marokkanischen Migranten, die meist – oftmals irregulär – in der dortigen Agrarindustrie beschäftigt waren. Auch NGOs, die für die Belange der Zuwanderer eintraten, wurden angegriffen. Die Ereignisse lösten eine breite Debatte über Rassismus und Migration in der spanischen Gesellschaft aus. (Calvo Bueza 2000; Goytisolo/Naïr 2000)

Insgesamt gelten die neunziger Jahre als das Jahrzehnt der marokkanischen Migration, wenngleich in diesem Zeitraum auch Migranten aus anderen Regionen nach Spanien kamen. Die Entwicklung der marokkanischen Migration ist beispielhaft für die Zuwanderungsgeschichte Spaniens. Fast alle marokkanischen Migranten sind irregulär ins Land gelangt – oder reisten nach einer befristeten regulären Tätigkeit, etwa bei der Erntearbeit, nicht wieder aus. Mittels der verschiedenen außerordentlichen Regularisierungsprozesse und der Instrumente der individuellen Regularisierung gelang es dem allergrößten Teil dieser Gruppe, im Lauf der Zeit einen regulären Aufenthaltsstatus zu erlangen. 2007 überstieg die Zahl der gültigen Aufenthaltsgenehmigungen erstmals die Anzahl der im Melderegister registrierten Marokkaner, was darauf hindeutet, dass die überwiegende Mehrheit der Migranten aus diesem Land sich inzwischen regulär in Spanien aufhielt. 15,67 Prozent der im Jahr 2007 gemeldeten Marokkaner verfügten über die spanische Staatsbürgerschaft.¹⁶⁷ Auch in den darauffolgenden Jahren änderte sich daran

¹⁶⁶ 1996 waren 158.334 Marokkaner im *padrón municipal* registriert, 2000 waren es 236.517. (INE 1996-2011)

¹⁶⁷ INE 1996-2011; Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales 2006, 2007; eigene Berechnungen. Zur Berechnung der Zahl der irregulären Migranten auf Grundlage der Statistiken des Arbeitsministeriums und des *padrón municipal* vgl. weiter unten.

nichts. Innerhalb eines Jahrzehnts konnte die marokkanische Community die verbreitete Irregularität überwinden und ihren Aufenthaltsstatus langfristig konsolidieren. Mit der Jahrtausendwende endete diese Phase der marokkanischen Dominanz im Migrationsgeschehen nach Spanien. Nichtsdestotrotz bildeten die Marokkaner noch lange Zeit die mit Abstand größte nationale Gruppe unter der zugewanderten Bevölkerung, einen Rang, den sie erstmals 2008 an die Migranten rumänischer Herkunft abgaben. (INE 1996-2011) Betrachtet man Anteil der unterschiedlichen Herkunftsregionen an der gegenwärtigen ausländischen Bevölkerung Spaniens, so wird deutlich, dass der Maghreb und Afrika südlich der Sahara ihre frühere Bedeutung zugunsten Lateinamerikas und Mittelosteuropas eingebüßt haben.

Die „Lateinamerikanisierung“ der Migration

Um die Jahrtausendwende kam es zu einem regelrechten Boom der lateinamerikanischen Migration – zuerst aus Ecuador, Kolumbien und Peru, dann, in Folge der dortigen Krise, ab 2002 aus Argentinien und schließlich aus Bolivien. (Izquierdo Escribano et al. 2003) 2009 verzeichnete der *padrón municipal* insgesamt 1.871.239 Migranten mit der Staatsangehörigkeit eines lateinamerikanischen Landes. Die größte nationale Gruppe stellen die Ecuadorianer dar, gefolgt von den Migranten aus Kolumbien, Bolivien, Argentinien und Peru. Nach Rumänen und Marokkanern bilden die Migranten aus Ecuador das größte nationale Kollektiv innerhalb der ausländischen Bevölkerung Spaniens; Lateinamerika insgesamt ist die wichtigste Herkunftsregion für die Migration nach Spanien. (INE 1996-2011) Die Zuwanderung aus Lateinamerika nach Spanien entwickelte sich nach einem ähnlichen Muster wie andere Migrationströme: Am Anfang stand zumeist die reguläre Einreise als Tourist, drei Monate nach der Einreise bzw. nach Ablauf des Visums wurden die Migranten zu Irregulären. Oder aber der irreguläre Aufenthalt schloss an eines der regulären, befristeten Arbeitsverhältnisse an, für die zwischen 2003 und 2008 vermehrt temporäre Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen erteilt wurden. An eine reguläre Einreise und einen meist kurzen regulären Aufenthalt folgte also in der Regel die Irregularität. (Baumer 2010)

Oftmals war die Migration aus den Ländern Lateinamerikas nach Spanien Teil einer „Familienstrategie“¹⁶⁸ und begann mit der Auswanderung eines Familienmitglieds. Im Fall der Migranten aus den Ländern des Andenraums waren dies meist Frauen, die erst nach einer Etablierungsphase ihre Partner, später auch Kinder und weitere Familienangehörige

¹⁶⁸ „Estrategia familiar.“ (Ponce 2005: 99)

nachholten. Pilar Ponce hat für den Fall der ecuadorianischen Migration beschrieben, wie im Normalfall die Frau als erste migriert, nach einem Jahr der Partner und nach zwei weiteren Kinder und evtl. auch Großeltern nachkommen. (Ponce 2005: 101) Diese Migrationen finden meist noch unter Bedingungen der Irregularität statt. Bis vor wenigen Jahren konnte allerdings mittelfristig auf eine außerordentliche Regularisierung zu einem späteren Zeitpunkt gehofft werden – eine Perspektive, die sich für die Protagonisten der letzten Einwanderungswellen, insbesondere der aus Bolivien, wohl nicht mehr bietet. (Baumer 2010)

Migranten lateinamerikanischer Herkunft sind in ihrem Verhältnis zur spanischen Aufnahmegesellschaft gegenüber anderen Migrantengruppen im Vorteil. Mit Ausnahme der Brasilianer und einiger *indígenas* sind alle Migranten aus dieser Region spanischsprachig. Die gemeinsame Sprache erleichtert nicht nur die Integration in Arbeitswelt und Alltagsleben, sondern symbolisiert eine kulturelle Nähe, die zu einer erhöhten Akzeptanz in der Mehrheitsgesellschaft beiträgt – zumindest dort, wo das *castellano* noch als die gemeinsame Sprache akzeptiert ist. Eine vergleichbare, wenn auch längst nicht gleich bedeutende Rolle kommt der Religion zu. In Umfragen liegen Migranten aus Lateinamerika stets vor anderen Migrantenkollektiven, sowohl was die Häufigkeit des „täglichen Umgangs“ als auch die „kulturelle Sympathie“¹⁶⁹ angeht.

Jenseits dieses kulturellen Kapitals der Sprache und der Religion, das den meisten *latinos* zur Verfügung steht, unterscheiden sich die einzelnen Gruppen der lateinamerikanischen Migranten stark in ihrer jeweiligen sozialen und ökonomischen Situation. Neben Herkunft, Bildungshintergrund, Ausbildung, Dauer des Aufenthalts und anderen individuellen Faktoren ist es vor allem der Aufenthaltsstatus, der die soziale Situation determiniert. Der Umstand, ob ein Migrant die spanische Staatsbürgerschaft erlangt hat, über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügt oder gar keine Papiere hat, sich also irregulär im Land befindet, entscheidet maßgeblich über Zugang zu und Qualität von Arbeit, Wohnung, staatlichen Leistungen, Partizipationsmöglichkeiten, sozialer Anerkennung etc. (De Lucas 2006: 248) Und hier sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Migrantenkollektiven aus Lateinamerika enorm.

Die beste Voraussetzung für soziale und ökonomische Integration von Migranten stellt auch in Spanien die Einbürgerung dar. Lateinamerikanische Migranten im Allgemeinen und

¹⁶⁹ „Trato cotidiano“, „simpatía cultural.“ (Izquierdo Escribano et al. 2003: 19)

direkte Nachfahren spanischer Auswanderer im Besonderen sind bei der Erlangung der Staatsbürgerschaft bevorzugt. (Baumer 2010) Dementsprechend viele der in Argentinien geborenen Migranten (33,79 Prozent) sind spanische Staatsbürger, einen Status, den Angehörige der indigen geprägten Andenstaaten seltener erreichen. 25,39 Prozent der Peruaner, 17,41 Prozent der Kolumbianer, 14,57 Prozent der Ecuadorianer und lediglich 2,58 Prozent der Bolivianer haben die spanische Staatsbürgerschaft erlangt.¹⁷⁰

Ganz anders stellt sich die Situation bei der Gruppe der lateinamerikanischen Migranten mit einem regulären Aufenthaltsstatus dar. Hier sind es die Migrantenkollektive, die vor (Dominikaner) oder zu Beginn des großen Booms (Ecuadorianer, Peruaner, Kolumbianer) nach Spanien kamen, die ihre aufenthaltsrechtliche Situation, oftmals unter Ausnutzung der verschiedenen außerordentlichen Regularisierungen, inzwischen in großer Mehrheit konsolidieren konnten. Nahezu alle Migranten aus Ecuador¹⁷¹, 92,75 Prozent der Kolumbianer, 93,15 Prozent der Peruaner und 93,35 Prozent der Zuwanderer aus der Dominikanischen Republik verfügten 2009 über eine Aufenthaltsgenehmigung.

In der prekärsten Situation befindet sich ohne Zweifel das Kollektiv der bolivianischen Migranten. Der größte Teil der rund 230.000 registrierten Bolivianer kam erst in den letzten Jahren nach Spanien. (INE 1996-2011; Baumer 2010) Sie haben kaum eine Chance, ihre Situation zu regularisieren. Als mehrheitlich gering qualifizierte Arbeiter sind sie besonders von den Folgen der Wirtschaftskrise, insbesondere in der Bauwirtschaft, betroffen. Der Verlust der Arbeit stellt für die Angehörigen dieser Migrantengruppe nicht nur ein existentielles Problem des Überlebens ohne ökonomische Ressourcen dar, sondern macht auch die letzte Hoffnung zunichte, über ein stabiles, wenn auch informelles, Arbeitsverhältnis in der Zukunft von einem weiteren Regularisierungsprozess oder einer individuellen Regularisierung aufgrund von „Verwurzelung“ profitieren zu können. Bolivianische Migranten sind also vom Syndrom der Konsequenzen von Irregularität in hohem Maße betroffen, das sich am besten mit dem Begriff der „Verletzlichkeit“¹⁷² beschreiben lässt.

¹⁷⁰ Alle Angaben zum 01.01.2009. (INE 1996-2011)

¹⁷¹ Tatsächlich sind in der Statistik des Ministeriums für Arbeit und Immigration zum Stichtag 31.12.2008 mehr ecuadorianische Migranten mit Aufenthaltsgenehmigung verzeichnet als im *padrón municipal* vom 1.1.2009 registriert sind, so dass sich rechnerisch ein Prozentsatz von 102,98 ergibt, was auf die weiter unten diskutierte Ungenauigkeit dieser beiden Statistiken zurückzuführen ist. Ein Jahr zuvor verfügten 96,01 % der gemeldeten Ecuadorianer über eine Aufenthaltsgenehmigung. Es ist also davon auszugehen, dass zwischenzeitlich nahezu alle Migranten aus diesem Land ihre aufenthaltsrechtliche Situation regularisieren konnten. Alle Angaben: Ministerio de Trabajo e Inmigración 2008; INE 1996-2011; eigene Berechnungen.

¹⁷² „Vulnerabilidad.“ (De Lucas 2006: 245)

Betrachtet man im Kontrast die Gruppe der ecuadorianischen Migranten, wird besonders deutlich, welche Bedeutung der Zeitpunkt der Migration für die Integrationsperspektiven des jeweiligen Kollektivs hatte. Die Push-Faktoren waren für die gesamte andinisch geprägte Migration die gleichen: Armut, politische und gesellschaftliche Instabilität, Unsicherheit, Perspektivlosigkeit. (Bernaies Ballesteros 2006: 240) Vergleichbar ist auch die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Migrantenkollektive – mehrheitlich gering qualifiziert, ein hoher Anteil an indigenen Bevölkerungsgruppen, große Bedeutung der weiblichen Migration – genauso wie der Prozess der Integration in den Arbeitsmarkt. Trotzdem befindet sich die Mehrheit der ecuadorianischen Migranten in einer grundlegend verschiedenen Situation. (Gómez Ciriano et al. 2007: 92) Fast 15 Prozent der Ecuadorianer in Spanien verfügen inzwischen über die spanische Staatsbürgerschaft. Fast alle übrigen Migranten aus Ecuador haben einen stabilen Aufenthaltsstatus – zumeist mit Aufenthaltsgenehmigungen von mehr als einem Jahr. Sie kamen mehrheitlich in den Jahren 2000 bis 2001 nach Spanien und konnten von den jüngsten Regularisierungsprozessen profitieren. Und nur eine kleine Minderheit von Ecuadorianern befindet sich in der Irregularität – entweder, weil sie auch die letzte Regularisierung verpasst oder weil sie aufgrund von Arbeitslosigkeit ihre Aufenthaltserlaubnis verloren haben. (Gómez Ciriano et al. 2007: 92) Diese prekären Bedingungen, von denen inzwischen nur noch eine Minderheit der Ecuadorianer betroffen ist, stellen dagegen für eine große Gruppe der bolivianischen Migranten nach wie vor den Regelfall dar. Nicht von ungefähr protestierte Boliviens Präsident Evo Morales besonders scharf gegen die neue Rückführungsrichtlinie¹⁷³, die Ministerrat und Parlament der EU im Frühsommer 2008 beschlossen haben. Ein härteres Vorgehen gegen irreguläre Migranten in Spanien und anderen Ländern der EU würde seine Landsleute in besonderem Maße betreffen.

Die um die Jahrtausendwende einsetzende massenhafte Zuwanderung von lateinamerikanischen Migranten veränderte die ethnische Zusammensetzung der Migration in Spanien nachhaltig. Lateinamerika wurde zur wichtigsten Herkunftsregion für Migranten und trat damit an die Stelle des nördlichen Afrikas. Auch die Migration aus Lateinamerika entwickelte sich zum größten Teil irregulär. Trotzdem gibt es gute Gründe für die Annahme, dass diese „Lateinamerikanisierung der Immigration“¹⁷⁴ zumindest teilweise dem politischen Willen der damaligen Regierung entsprach. Wie weiter unten noch gezeigt wird, gab es eine Reihe von Politiken, die Migranten aus Lateinamerika begünstigten. Bemerkenswert ist auch,

¹⁷³ Vgl. Anm. 25.

¹⁷⁴ „Latinoamericanización de la inmigración.“ (Izquierdo Escribano et al. 2003: 1)

dass sich die jeweiligen Regierungen mit der Einführung der Visumspflicht für die wichtigsten Entsendeländer Zeit ließen. Ecuadorianische und kolumbianische Staatsangehörige benötigen erst seit 2001 bzw. 2003 ein Visum, die Visumspflicht für Bolivianer wurde erst seit 2008 eingeführt. (González-Enríquez 2010: 257) Nach der Verhängung der Visumspflicht ging die Zahl der irregulären Migranten aus den jeweiligen Ländern stark zurück.

Irreguläre Migranten aus Mitteleuropa

In den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende setzte eine verstärkte Zuwanderung von Migranten aus den Ländern Mitteleuropas, insbesondere aus Rumänien, Bulgarien, Polen und der Ukraine ein. Auch diese Migration folgte mehrheitlich dem Muster der Zuwanderung aus Lateinamerika: Die meisten Migranten reisten als Touristen ein und wurden dann nach Ablauf von neunzig Tagen regulären Aufenthalts zu Irregulären. (Pajares 2007) Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die Aufhebung der Visumspflicht für rumänische und bulgarische Staatsbürger zum 1. Januar 2002, obgleich auch schon im Jahr zuvor eine beträchtliche Zunahme der Migration aus diesen Ländern verzeichnet werden konnte. (Pajares 2007: 132) Insbesondere die Entwicklung der Zuwanderung aus Rumänien ist auch im Kontext der ohnehin außergewöhnlichen Dynamik der Migrationsprozesse in Spanien bemerkenswert. Waren am 1. Januar 2001 noch 7.543 rumänische Staatsbürger im *padrón municipal* eingeschrieben, belief sich deren Zahl am 1. Januar 2007, dem Zeitpunkt des Beitritts Rumäniens zur EU, auf 510.983. (INE 1996-2011) Damit stellten die Rumänen die zweitgrößte Migrantengruppe hinter den Marokkanern. Der größte Teil der Migranten aus Mitteleuropa hielt sich nach regulärer Einreise irregulär in Spanien auf. Viele konnten von der außerordentlichen Regularisierung im Jahr 2005 profitieren. Letztlich war es jedoch der Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU am 1. Januar 2007, der die massenhafte Irregularität dieses Migrantenkollektivs gleichsam über Nacht beendete. (González-Enríquez 2010: 253) Migranten aus Polen, die sich ebenfalls vielfach irregulär in Spanien aufhielten, erfuhren diese „indirekte Regularisierung“ schon mit dem polnischen EU-Beitritt am 1. Mai 2004.

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Migration nach Spanien in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten lässt sich in vier Phasen einteilen, die sich jeweils durch die Dominanz einer bestimmten Herkunftsregion charakterisieren. War die erste Welle der Arbeitsmigration, die in der

zweiten Hälfte der achtziger Jahre einsetzte, noch von der Migration aus der Dominikanischen Republik und anderen ehemaligen spanischen Kolonien in Lateinamerika und der Karibik dominiert, änderte sich dies in der darauffolgenden Dekade. Die neunziger Jahre können als das marokkanische Jahrzehnt betrachtet werden, auch wenn in der zweiten Hälfte eine verstärkte Migration aus Subshara-Afrika und aus Asien einsetzt. Mit der ungeheureren Dynamisierung, die die Zuwanderung nach Spanien ab der Jahrtausendwende erfuhr, wurde Lateinamerika zur wichtigsten Herkunftsregion für Migranten in Spanien. (Baumer 2010) Etwas zeitversetzt begann eine ebenfalls massive Zuwanderung aus einigen künftigen Mitgliedsstaaten der EU. Neben Migrationsströmen aus Polen und Bulgarien sind hier insbesondere rumänische Migranten anzuführen. Die rumänische Community wuchs ab 2001 enorm schnell und löste 2008 die Gruppe der Marokkaner als das größte ausländische Kollektiv in Spanien ab.

Alle diese Migrationsprozesse waren von einem hohen Anteil der Irregularität bestimmt. Insbesondere die Marokkaner und Migranten aus dem Afrika südlich der Sahara kamen mehrheitlich irregulär über die blaue Grenze nach Spanien – Tausende von ihnen fanden dabei den Tod. Die Migranten aus Lateinamerika und aus den Ländern Mittelosteuropas reisten dagegen meist als Touristen (mit oder ohne Visum) regulär ein und wurden erst nach Ablauf der genehmigten Aufenthaltsfrist von 90 Tagen zu Irregulären. Die irreguläre Migration etablierte sich so zur Hauptform der Einwanderung nach Spanien. Die meisten der irregulären Migranten konnten in der Folgezeit ihren Aufenthaltsstatus konsolidieren, entweder durch die außerordentlichen Regularisierungsmaßnahmen, die individuelle Regularisierung aufgrund von Verwurzelung oder – indirekt – durch den Beitritt ihrer Herkunftsländer zur Europäischen Union. Trotz aller Rhetorik vom Kampf gegen die irreguläre Migration wurde diese Form der Zuwanderung von den verschiedenen Regierungen als Substitut einer geordneten Einwanderungspolitik eingesetzt. Insbesondere die enorme Nachfrage auf dem spanischen Arbeitsmarkt, aber auch eine Toleranz gegenüber der informellen Wirtschaft und anderen Formen der Illegalität und eine grundsätzlich migrationsfreundliche Haltung waren für diese Politik verantwortlich und führten zu einer Akzeptanz der irregulären Migration: „In short, a liberal market approach prevailed and priority was given to job market requirements over an ordered migration flow.” (González-Enríquez 2010: 265)

Der Zyklus der massiven Zuwanderung nach Spanien fand mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise und der damit einhergehenden Vernichtung von Arbeitsplätzen sein Ende. Das Phänomen der irregulären Migration in Spanien bleibt jedoch bestehen, auch wenn die Zahl der Neuzuwanderung seit 2008 drastisch zurückgegangen ist. Viele der Migranten, insbesondere aus Bolivien, die nach der letzten außerordentlichen Regularisierung 2005 nach Spanien kamen, konnten ihren Aufenthaltsstatus nicht mehr konsolidieren. Durch die Massenarbeitslosigkeit droht vielen Migranten außerdem der Rückfall in die Irregularität – nämlich dann, wenn eine Verlängerung der befristeten Aufenthaltsgenehmigung aufgrund des fehlenden Nachweises einer Beschäftigung abgelehnt wird. Das Phänomen der irregulären Migration wird in Spanien weiterhin präsent bleiben, auch wenn der Zyklus der massenhaften Einwanderung durch die Auswirkungen der Krise zumindest vorläufig beendet scheint. Im Folgenden sollen Entwicklung, Umfang und Herkunft der irregulären Migration in Spanien näher untersucht werden.

4.4.2. The number game: Die Anzahl irregulärer Migranten in Spanien

Irreguläre Migranten werden gemeinhin nicht gezählt. Eine Form der Migration, deren Wesensmerkmal die Irregularität bei der Einreise und/oder beim Aufenthalt ist, entzieht sich per se einer statistischen Erfassung. Nichtsdestotrotz bilden Schätzungen über die Dimension von irregulären Migrationsprozessen oftmals die Grundlage für wissenschaftliche Analysen und politische Entscheidungen. In den meisten Fällen ist die Anzahl der bei der irregulären Einreise oder bei Personenkontrollen im Land selbst aufgegriffenen Migranten die Grundlage für Schätzungen der Gesamtzahl von Irregulären in einem bestimmten Territorium. Sciortino (2004: 17) beklagt dieses „number game“ und führt ein Beispiel an, bei dem sich die Angaben verschiedener Autoren auf eine einzige Quelle zurückverfolgen lassen, die wiederum die Basis ihrer Daten nicht offenlegte. (Sciortino 2004: 18) Die akademische und politische Debatte um irreguläre Migration geht also zumindest in Bezug auf die Größenordnung des Phänomens oftmals von ungesicherten Annahmen aus – mit der Konsequenz, dass in vielen Fällen falsche, nutzlose oder kostspielige Politiken formuliert werden. (Sciortino 2004: 19)

Spanien bildet hier eine Ausnahme. Das Land, das zu den am stärksten mit dem Phänomen der irregulären Migration konfrontierten Staaten Europas zählt, verfügt mit dem System des *padrón municipal* (lokales Melderegister) über ein einzigartiges Instrument, das die tatsächliche Wohnbevölkerung der jeweiligen Kommune erfasst – unabhängig vom

jeweiligen Aufenthaltsstatus des Einzelnen. Ein großer Teil der irregulären Migranten schreibt sich in diese Melderegister ein, da dieses *empadronamiento* nicht nur Voraussetzung für den Zugang zu bestimmten sozialen Leistungen ist, sondern auch ein wichtiges Kriterium für eine spätere Regularisierung darstellt. Auf nationaler Ebene aggregiert, bilden die Daten der lokalen Melderegister so eine umfassende Informationsquelle über Zusammensetzung, Entwicklung und soziodemografische Charakteristika der migrantischen Bevölkerung des Landes. Wird die Zahl der im *padrón* registrierten Ausländer mit den Angaben des Ministeriums für Arbeit und Immigration über die Anzahl der ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen in Bezug gesetzt, ergibt sich aus der Differenz eine relativ genaue Annäherung an die Anzahl der irregulären Migranten.¹⁷⁵ (Carvajal Gómez 2006: 87)

Im Folgenden soll die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Spanien im Allgemeinen und der irregulären Migration im Besonderen unter Berücksichtigung der verschiedenen Datenerhebungen dargestellt und analysiert werden. Daran schließt sich eine Untersuchung der Charakteristika der irregulären Bevölkerungsteile an.

4.4.2.1. *Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien*

Die wichtigste Quelle für Daten über die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien ist der *padrón municipal*. In diesem lokalen Melderegister werden alle Einwohner einer Gemeinde registriert. Auch alle Ausländer haben das Recht und die Pflicht, sich in die kommunalen Melderegister einzuschreiben. Für die Fortschreibung des *padrón municipal* ist die jeweilige Kommune zuständig. (INE 1996-2011) Seit 1996 werden die Daten aller lokalen Melderegister Spaniens vom *Instituto Nacional de Estadística* (Nationales Statistikinstitut – INE) jährlich erhoben und für das gesamte Land aufbereitet. Diese Statistik erfasst die Bevölkerung nach Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter jeweils zum ersten Januar des Folgejahres. Die entsprechenden Daten sind für die kommunale, die provinzielle, die autonome und die nationale Ebene abrufbar. (INE 1996-2011)

Seit dem neuen *ley de extranjería* aus dem Jahr 2000 (LO 4/2000) besteht auch für irreguläre Migranten ein besonderer Anreiz, sich in das lokale Melderegister einzuschreiben. Das *empadronamiento* bildet die Voraussetzung für den Zugang zur öffentlichen

¹⁷⁵ Zu den Möglichkeiten, Grenzen und Problemen dieser Methode vgl. weiter unten.

Gesundheitsversorgung, faktisch auch für die Beschulung schulpflichtiger Kinder und für die Inanspruchnahme einer Reihe weiterer öffentlicher Dienstleistungen. In der Folgezeit entwickelte sich die Einschreibung in den jeweiligen *padrón* außerdem zu einem wichtigen Kriterium für die Berücksichtigung bei den außerordentlichen Regularisierungsprozessen sowie bei der individuellen Regularisierung aufgrund von Verwurzelung. (Sandell 2006: 3; Carvajal Gómez 2006: 87) Irreguläre Migranten, die sich in den jeweiligen *padrón* einschreiben, müssen keine nachteiligen Konsequenzen zu befürchten. Mit dem Ley Orgánica 14/2003 wurde zwar prinzipiell die Möglichkeit geschaffen, dass die Polizeibehörden Zugriff auf die Daten der im *padrón* registrierten Ausländer erhalten können. Im Jahr dieser Gesetzesreform ging die Zahl der Neueinschreibungen im Vergleich zum Vorjahr und zum Folgejahr auch deutlich zurück (vgl. Tab. 2) – wahrscheinlich aufgrund der Verunsicherung über mögliche Konsequenzen dieser Neuregelung. In der Praxis findet dieser Datenabgleich jedoch nicht statt. Seither gibt es keine Anzeichen dafür, dass diese – nicht zur Anwendung kommende – Möglichkeit des Datenabgleichs mittelfristig zu einem Rückgang der Einschreibungen im *padrón* geführt hätte. (González-Enríquez 2010: 251)

Auch für irreguläre Migranten ist das *empadronamiento* relativ einfach zu bewerkstelligen. Voraussetzungen sind lediglich ein Ausweisdokument und einen Nachweis der Niederlassung, also etwa einen Mietvertrag oder die Gasrechnung. Dabei variieren die Anforderungen von Gemeinde zu Gemeinde: mancherorts ist überhaupt keine Dokumentation nötig, in manchen Fällen kann die Einschreibung sogar online erfolgen. Andere Kommunen versuchen dagegen, das *empadronamiento* von Irregulären zu verhindern. (González-Enríquez 2010: 251) Generell wird die Einschreibung von Migranten in den *padrón municipal* jedoch großzügig gehandhabt, nicht zuletzt aufgrund des Sachverhalts, dass sich bestimmte Zuwendungen der Zentralregierung an die Kommunen nach der Wohnbevölkerung berechnen. Gemeindeverwaltungen haben also ein gewisses Interesse an einem möglichst umfangreichen *padrón*. Bewohner, die in eine andere Stadt umziehen oder das Land ganz verlassen, melden sich oftmals nicht ab. Es sind auch Fälle bekannt, wo sich im Ausland lebende Menschen mit Blick auf eine spätere Regularisierung oder auf die Inanspruchnahme des spanischen Gesundheitssystems in den *padrón* einschrieben. (González-Enríquez 2010: 251) Diese Faktoren haben zu einer gewissen Aufblähung des *padróns* geführt. Mit der Reform von 2003 wurde jedoch festgelegt, dass Angehörige von Nicht-EU-Staaten ihre Einschreibung alle zwei Jahre erneuern müssen, was ab 2005, dem Zeitpunkt der ersten Erneuerung nach der Gesetzesreform, zu einer Bereinigung des *padrón* geführt hat. (Sandell

2006: 5) Eine Relativierung erfährt die anzunehmende Überrepräsentation von Migranten im *padrón municipal* außerdem durch die Tatsache, dass sich ein Teil der Irregulären aus unterschiedlichen Gründen – Angst vor Entdeckung, Fehlen eines Nachweises der Niederlassung oder von Ausweispapieren, Unwissen etc. – nicht im *padrón* registriert. Insgesamt kann so davon ausgegangen werden, dass der *padrón municipal* eine relativ genaue Annäherung an die tatsächliche Zahl von Migranten in Spanien darstellt. (Arango/Finotelli 2009; González-Enríquez 2010; Carvajal Gómez 2006)

Betrachtet man die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung Spaniens, wird deutlich, welchen dramatischen Wandel das iberische Land in den letzten eineinhalb Dekaden erfahren hat. (Vgl. Tab. 2) Lebten 1996 noch 542.314 Ausländer in Spanien – das entsprach einem Bevölkerungsanteil von 1,37 Prozent – waren es 2010 mehr als zehnmal so viele (5.747.734; 12,22 Prozent). In diesem Zeitraum ist die spanische Bevölkerung um 7.351.639 bzw. um 18,53 Prozent gewachsen. Rechnet man davon die Zahl der Ausländer ab, ergibt sich ein Bevölkerungszuwachs von lediglich 1.061.591 (2,7 Prozent). Dazu kommen noch 1.220.839 (2010) spanische Staatsangehörige, die im Ausland geboren wurden, in ihrer Mehrheit also Migranten, die die spanische Staatsangehörigkeit angenommen haben. Es wird deutlich, dass nahezu das gesamte Bevölkerungswachstum Spaniens der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte auf die Migration zurückzuführen ist.

Seit 2009 ist die Zuwanderung nach Spanien dramatisch zurückgegangen. Zwischen 2009 und 2010 stieg die Zahl der Migranten nur um knapp 100.000 – so gering, wie noch nie seit dem Einsetzen der massenhaften Zuwanderung in das iberische Land. Nach den vorläufigen Zahlen für 2011 ist die Zahl der Ausländer in Spanien erstmals rückläufig. So waren zum ersten Januar 2011 rund 17.000 Migranten weniger im *padrón municipal* registriert als noch ein Jahr zuvor. (INE 1996-2011) Die Wirtschaftskrise, die im zweiten Halbjahr 2008 voll zum Ausbruch kam und bis in die Gegenwart andauert, hat den Zyklus der Migration nach Spanien zumindest vorläufig beendet.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die numerische Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Spanien und deren jeweiligen Anteil an der gesamten Wohnbevölkerung des Landes. Dabei wurden die Daten des *padrón municipal* zugrunde gelegt.

Tabelle 2: Ausländer, Anteil an der spanischen Wohnbevölkerung (1996-2010)

Jahr	Gesamtbevölkerung	Ausländer¹⁷⁶	Anteil
1996	39.669.392	542.314	1,37%
2000	40.499.790	923.879	2,28 %
2001	41.116.842	1.370.657	3,33 %
2002	41.837.894	1.977.946	4,73 %
2003	42.717.064	2.664.168	6,24 %
2004	43.197.684	3.034.326	7,02 %
2005	44.108.530	3.730.610	8,46 %
2006	44.708.964	4.144.166	9,27 %
2007	45.200.737	4.519.554	10,00 %
2008	46.063.511	5.220.577	11,33 %
2009	46.745.807	5.648.671	12,08 %
2010	47.021.031	5.747.734	12,22 %
2011	47.150.819	5.730.667	12,15 %

Quelle: INE (1996-2011); eigene Berechnungen.

4.4.2.2. *Entwicklung der irregulären Migration in Spanien*

Neben dem *padrón municipal* sind die statistischen Erhebungen des *Observatorio Permanente de la Inmigración*¹⁷⁷ die zweite wichtige Quelle für Daten über die ausländische Bevölkerung in Spanien. Während sich im *padrón* alle Migranten unabhängig ihres Aufenthaltsstatus registrieren können (und müssen – letzteres ist aufgrund der Irregularität allerdings nicht sanktionsbewehrt), geben die statistischen Jahrbücher über Einwanderung (*Anuarios Estadísticos de Inmigración*) Auskunft über die ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen. (Ministerio de Trabajo e Inmigración: 1996-2010) Der *padrón* bildet also tendenziell die gesamte ausländische Bevölkerung ab, während die Statistiken des *Observatorio Permanente* die Zahl der regulär in Spanien ansässigen Migranten verzeichnen. Wie weiter oben schon ausgeführt, schreiben sich nicht alle Migranten in Spanien in den

¹⁷⁶ Nach *padrón municipal*; Zahl zum 1.1. des jeweiligen Jahres. (1996: 01.05.)

¹⁷⁷ Permanentes Beobachtungsgremium für Einwanderung. Diese Institution ist dem Staatssekretariat für Einwanderung und Auswanderung (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) zugeordnet und wechselte mit diesem nach dem Regierungswechsel 2004 vom Ministerium des Inneren zum Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten (seit 2008 Ministerium für Arbeit und Einwanderung).

padrón municipal ein. Es existieren jedoch starke Anreize, insbesondere der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Schulbildung, die in Verbindung mit der Freiheit von Sanktionen das *empadronamiento* auch für Irreguläre attraktiv werden lassen. Es ist daher davon auszugehen, dass ein sehr großer Teil der irregulären Migranten im *padrón* registriert ist.

Die Existenz dieser beiden Register ermöglicht eine relativ genaue Annäherung an die Anzahl der irregulären Migranten, die sich zum jeweiligen Stichtag in Spanien aufhalten. Dazu wird die Summe der bewilligten Aufenthaltsgenehmigungen von der Gesamtzahl der im *padrón municipal* registrierten Ausländer abgezogen. Die Differenz repräsentiert eine Annäherung an die Anzahl der Migranten, die sich irregulär in Spanien aufhalten. Dabei ist es sinnvoll, sich auf Bürger aus Nicht-EU-Staaten zu beschränken. EU-Bürger verfügen zwar oftmals über keine formale Aufenthaltsgenehmigung, können aber nach dem Grundsatz der Freizügigkeit nicht als Irreguläre betrachtet werden. Alle folgenden Ausführungen und Daten beziehen sich aus diesem Grund auf Nicht-EU-Ausländer.

Dieses Verfahren zur Berechnung der Anzahl irregulärer Migranten weist eine Reihe von Schwächen auf, die teilweise schon angeführt wurden. Nicht alle Migranten schreiben sich in den *padrón municipal* ein. Um- und Wegzüge werden erst nach zwei Jahren, wenn die Einschreibung erneuert werden muss, registriert. In der Statistik über ausgestellte Aufenthaltsgenehmigungen fehlen die Erst- und Verlängerungsanträge, die sich zum jeweiligen Stichtag in Bearbeitung befanden. Viele dieser Unzulänglichkeiten heben sich jedoch zumindest teilweise wechselseitig auf. Die meisten spanischen Migrationsforscher sind sich deshalb einig, dass dieses Verfahren eine relativ präzise Annäherung an die tatsächliche Anzahl von irregulären Migranten ermöglicht. (Sandell 2006; Carvajal Gómez 2006) González-Enríquez (2010: 253) konstatiert: „In spite of all these shortcomings, the padrón gives Spain an unquestionable advance over the rest of Europe regarding its information on irregular immigration.”

In der folgenden Tabelle wird die zahlenmäßige Entwicklung der irregulären Migration und deren Anteil an der gesamten Migration aus Nicht-EU-Staaten auf Grundlage des vorgestellten Berechnungsverfahrens dargestellt. Stichtag für die Daten des *padrón* ist der erste Januar des jeweiligen Jahres, für die der Statistik über ausgestellte Aufenthaltsgenehmigungen ist es der 31. Dezember des Vorjahres. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die angeführten Anreize für das *empadronamiento* von Irregulären erst

mit dem neuen Ausländergesetz im Jahr 2000 (LO 4/2000) geschaffen wurden. Erst ab diesem Zeitpunkt kann also von einer umfassenden Einschreibung von irregulären Migranten und damit von verlässlichen Zahlen ausgegangen werden.

Tabelle 3: Ausländer nach Aufenthaltsstatus (1996-2010)

Jahr	Ausländer (Nicht-EU)	Aufenthalts- genehmigungen¹⁷⁸ (Nicht-EU)	Aufenthalts- genehmigungen Studium¹⁷⁹	Irreguläre	Anteil Irreguläre
1996	264.163	264.163	9.906	17.445	5,98 %
2000	514.433	489.126	27.410	-	-
2001	927.978	589.517	27.813	310.648	33,48 %
2002	1.457.661	783.549	28.381	645.731	44,30 %
2003	2.042.083	968.144	23.774	1.050.165	51,43 %
2004	2.358.040	1.248.861	29.043	1.080.136	45,81 %
2005	2.894.712	1.478.416	35.769	1.380.527	39,60 %
2006	3.164.302	2.189.534	30.676	944.092	29,84 %
2007	2.769.664	2.110.729	33.293	625.642	22,59 %
2008	3.107.006	2.455.617	40.132	611.257	19,67 %
2009	3.078.114	2.703.228	41.881	333.005	10,82 %
2010	3.288.554	2.942.634	44.465	301.455	5,24 %

Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

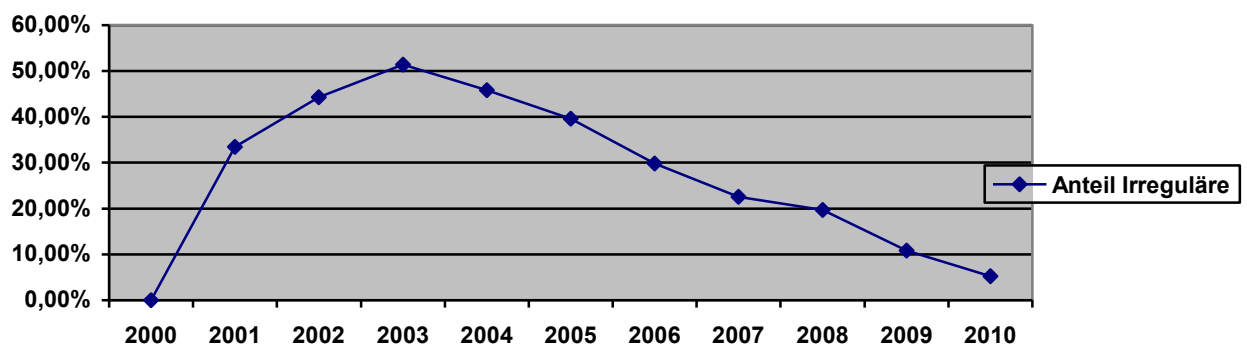
Die Entwicklung der Zahlen lässt deutlich werden, dass sich die Migrationsprozesse in Spanien insbesondere nach ihrer enormen Beschleunigung um die Jahrtausendwende durch einen hohen Anteil an irregulären Migranten charakterisierten. Die große Mehrheit aller Migranten in Spanien haben in ihrer Migrationsbiografie eine Phase der Irregularität zu verzeichnen: „Irregularity as a rule.“ (González-Enríquez 2010: 247) Gleichzeitig wird deutlich, dass der weitaus größte Teil der irregulären Migranten ihren Aufenthaltsstatus im Laufe der Zeit stabilisieren konnten. In der Tat geht das Ende des Zyklus der massiven Zuwanderung im Gefolge der schweren Wirtschaftskrise seit 2008 einher mit einem dramatischen Rückgang der Irregularität. Die Migranten, die sich bereits im Land befanden, konnten mehrheitlich ihre Situation regularisieren, während neue irreguläre Migration

¹⁷⁸ Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Zahl zum 31.12. des Vorjahres.

¹⁷⁹ Extranjeros que disponen de una autorización de estancia para investigación y estudios en vigor. Zahl zum 31.12. des Vorjahres.

aufgrund einer Abschwächung der Pull-Faktoren, insbesondere durch das Fehlen von Beschäftigungsmöglichkeiten, sowie durch eine Verschärfung der Kontrollpolitiken nur noch in einem sehr geringen Umfang stattfand. Während sich auf dem Höhepunkt des Migrationsprozesses im Jahr 2003 noch 51,43 Prozent aller Migranten irregulär im Land aufhielten, ging dieser Anteil bis 2010 auf 5,24 Prozent zurück. Insgesamt hielten sich zu Beginn des Jahres 2010 rund 300.000 Migranten irregulär in Spanien auf.

Grafik 1: Anteil Irreguläre an Gesamtmigration aus Nicht-EU-Ländern (Prozent)



Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

Die vorangegangene Grafik macht deutlich, dass der Rückgang des Anteils der irregulären Migration an der gesamten Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten bereits 2003 einsetzt, aber ab 2005 an Dynamik gewinnt. Gründe dafür sind die bislang größte außerordentliche Regularisierung, die die sozialistische Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero im ersten Halbjahr 2005 durchführte, die gleichsam automatische Regularisierung von Migranten aus Rumänien und Bulgarien durch den Beitritt dieser Länder zur EU am 1. Januar 2007 und die erweiterten Möglichkeiten zur individuellen Regularisierung aufgrund von „Verwurzelung“ (*arraigo*) seit 2004. Aber auch die Verschärfung der Kontrollpolitik und die Ausweitung von Rückübernahmeabkommen mit afrikanischen Staaten haben zu diesem Rückgang beigetragen.

Dieser Trend zu einem generellen Rückgang der irregulären Migration relativiert sich bei einer Betrachtung der einzelnen Herkunftsländer. Zwar steht außer Zweifel, dass die irreguläre Migration in Spanien in den letzten Jahren sowohl in absoluten Zahlen wie auch in ihrem Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung einen drastischen Rückgang erfahren hat. Untersucht man jedoch die einzelnen Migrantengruppen, fällt auf, dass dieser Rückgang sehr unterschiedlich ausgeprägt war. (Vgl. Tab. 5-9) Eine Analyse der Entwicklung

der Aufenthaltssituation unterschiedlicher Zuwanderergruppen macht deutlich, dass der Zeitpunkt der Einreise ein entscheidendes Moment für die Perspektiven einer Regularisierung des Aufenthalts darstellt. Generell gilt, dass diejenigen Migranten, die in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts nach Spanien kamen, ihre aufenthaltsrechtliche Situation mehrheitlich konsolidieren konnten, während diejenigen, die in den darauffolgenden Jahren einreisten, vielfach bis heute im Status der Irregularität verharren.

Es gehört zu den Charakteristika des Migrationsgeschehens in Spanien, dass sich die Zuwanderung in verschiedenen ethnischen Wellen vollzog. Waren die neunziger Jahre noch das „marokkanische Jahrzehnt“, setzte um die Jahrtausendwende eine regelrechte „Lateinamerikanisierung“ (Baumer 2010) der Migration ein. Die Migranten kamen vornehmlich aus Ecuador, Kolumbien und Peru, seit 2002 dann auch in verstärktem Maße aus dem krisengeschüttelten Argentinien. In dieser Zeit begann auch der Boom der Migration aus mittelosteuropäischen Ländern, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien. 2008 lösten die Migranten aus Rumänien die Marokkaner als zahlenmäßig stärkstes nationales Kollektiv unter der ausländischen Bevölkerung in Spanien ab. In der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts setzte eine massive Zuwanderung aus Bolivien ein, die in den Jahren 2006 und 2007 ihren Höhepunkt erreichte. Migranten aus Brasilien und den Ländern des *Cono Sur* sowie aus Russland bildeten die letzte Zuwanderungswelle nach Spanien, bevor die schwere Wirtschaftskrise zu einem drastischen Rückgang der Migration führte.

Seit der Jahrtausendwende kamen zunehmend auch Migranten aus anderen Teilen der Welt nach Spanien. Hervorzuheben sind dabei zum einen die Zuwanderer aus China, zum anderen die Migranten aus Subsahara-Afrika, die insbesondere wegen der oftmals dramatischen Umstände ihrer irregulären Einreise über den Seeweg im Zentrum der politischen und medialen Öffentlichkeit stehen. In ihrem Umfang liegt die Migration aus Subsahara-Afrika und Asien jedoch weit hinter den Zuwanderungen aus dem Maghreb, aus Lateinamerika und aus Mittelosteuropa zurück. (Vgl. Tab. 4)

Tabelle 4: Migranten nach Herkunftsländern und -regionen; Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung; 2001 und 2010.

	2001		2010	
	Zahl	Anteil	Zahl	Anteil
Rumänien	31.316	2,28 %	781.343	13,59 %
EU	442.679 ¹⁸⁰	32,30 %	1.677.837 ¹⁸¹	29,19 %
Übriges Europa	73.666 ¹⁸²	5,37 %	220.276	3,83 %
Marokko	216.470	15,79 %	645.156	11,22 %
Übriges Afrika	82.429	6,01 %	283.446	4,93 %
Nordamerika	15.526	1,13 %	25.940	0,45 %
Ecuador	137.185	10,01 %	387.367	6,74 %
Übriges Iberoamerika	289.432	21,12 %	1.430.413	24,87 %
Asien	70.475	5,14 %	292.786	5,09 %
Gesamt	1.370.657	100 %	5.747.734	100 %

Quelle: INE (1996-2011); eigene Berechnungen.

In den folgenden Tabellen sind für die Jahre 2001, 2004, 2006, 2008 und 2010 Anzahl und Aufenthaltsstatus der jeweils wichtigsten Migrantengruppen aufgeführt. Dabei wurden die Herkunftsländer berücksichtigt, von denen mindestens 20.000 Staatsangehörige im *padrón municipal* des fraglichen Jahres verzeichnet waren. 2001 ist das Jahr, für das erstmals belastbare Aussagen über die Anzahl der irregulären Migranten aus der Differenz von *padrón* und der Anzahl der erteilten Aufenthaltsgenehmigungen abgeleitet werden können. Der Grund dafür liegt in dem im Vorjahr in Kraft getretenen neuen Ausländergesetz, das starke Anreize für Irreguläre beinhaltete, sich in die lokalen Melderegister einzuschreiben. Die Daten für 2004 spiegeln die Situation nach den verschiedenen Gesetzesreformen und außerordentlichen Regularisierungsaktionen der Jahre 2000 bis 2003 durch die konservative Regierung von José María Aznar wider. Im Jahr 2005 fand die bislang größte und vorerst letzte außerordentliche Regularisierung statt, mit der rund eine halbe Million irreguläre Migranten eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhielten. Die Zahlen für das Folgejahr

¹⁸⁰ EU-15.

¹⁸¹ EU-27 ohne Rumänien.

¹⁸² Ohne Rumänien.

geben Aufschluss über die Dimension des Phänomens irregulärer Migration nach dem zumindest vorläufigen Ende des Zyklus mehr oder weniger regelmäßiger außerordentlicher Regularisierungen. In den Daten für das Jahr 2008 spiegelt sich die „automatische“ Regularisierung wider, welche die rumänischen und bulgarischen Migranten durch den Beitritt ihrer Herkunftsländer zur EU erfahren haben. Im Vergleich zu 2006 ging dadurch die Anzahl der Irregulären um rund 243.000 zurück. Die letzte Tabelle schließlich beinhaltet die im Frühjahr 2011 aktuellsten Daten.

Eine genauere Analyse der Daten macht deutlich, dass die Zuwanderergruppen, die die Migrationsprozesse bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts dominierten, ihren Aufenthaltsstatus sukzessive verfestigen konnten. Die marokkanischen Migranten hatten ihren Aufenthaltsstatus in ihrer großen Mehrheit schon zu Beginn des neuen Jahrhunderts konsolidiert, obwohl sie in den neunziger Jahren in ihrer großen Mehrheit irregulär nach Spanien eingereist waren.¹⁸³ Sie profitierten besonders von den außerordentlichen Regularisierungsaktionen, die die konservative Regierung von José María Aznar 1996 und zu Beginn des neuen Jahrtausends durchführte. Verschiedene Möglichkeiten der regulären Arbeitsmigration, die Marokkanern in Folge eines bilateralen Abkommens im Jahre 2001 eröffnet wurde, aber auch der Familiennachzug in eine aufenthaltsrechtlich konsolidierte marokkanische Community trugen dazu bei, dass der hohe Grad an Regularität im Aufenthalt auch bei einer erheblichen Zunahme der Gesamtzahl marokkanischer Migranten beibehalten wurde. 2010 überstieg die Anzahl der an Marokkaner ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen die Zahl der im *padrón* registrierten Migranten dieser Nationalität. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die marokkanische Migration in Spanien fast in ihrer Gesamtheit über einen regulären Aufenthaltstatus verfügt.

Ähnliches gilt für die Migranten aus Ecuador und Kolumbien, die um die Jahrtausendwende zu den wichtigsten Protagonisten der Zuwanderung nach Spanien wurden. Bis 2003 von der Visumspflicht befreit, konnten Bürger der andinen Staaten relativ problemlos als Touristen einreisen und wurden so erst nach Ablauf der dreimonatigen Aufenthaltsfrist zu Irregulären. In den ersten Jahren des neuen Jahrzehnts lebten die Migranten aus diesen Ländern in ihrer Mehrheit irregulär in Spanien. 2001 etwa hatten 77,21 Prozent der ecuadorianischen und 68,84 Prozent der kolumbianischen Zuwanderer keine Papiere. Auch sie konnten von den sukzessiven außerordentlichen Regularisierungen und den

¹⁸³ Alle Zahlenangaben im Folgenden: Vgl. Tab. 5 – 9 weiter unten.

Instrumenten der individuellen Regularisierung profitieren, so dass sich der Anteil der Irregularität in den Folgejahren schrittweise verringerte. 2004 befanden sich noch 62,32 Prozent der Ecuadorianer und 54,82 Prozent der Kolumbianer irregulär in Spanien. 2006, nach der letzten außerordentlichen Regularisierungsaktion, war der Anteil der Irregulären auf 19,82 Prozent (Ecuadorianer) respektive 21,23 Prozent (Kolumbianer) zurückgegangen. 2010 verfügten nahezu alle Migranten aus diesen beiden Ländern über eine gültige Aufenthaltsgenehmigung.

Einen gewissen Sonderstatus nehmen die Migranten aus Argentinien ein. Hier ging der Anteil der Irregulären nur langsam zurück. 2004 waren 70,95 Prozent aller Argentinier irregulär im Land, 2006 noch 55,90 Prozent und 2010 immerhin noch 44,34 Prozent. Eine mögliche Erklärung für diesen Umstand liegt in der spezifischen Sozialsstruktur der argentinischen Community in Spanien. Es handelt sich hierbei mehrheitlich um relativ gut ausgebildete, junge Angehörige der urbanen Mittelschichten, die das Land massenhaft in den Jahren 2002 und 2003 verließen. (Goldberg 2007: 40) Für die Mehrheit der argentinischen Migranten war die Migration eine direkte Reaktion auf die Folgen der Krise und stellte nicht notwendigerweise eine Entscheidung für eine längerfristige Auswanderung dar. Der, zumindest anfänglich, temporäre Charakter der Migration und die lange Zeit relativ problemlose Integration in den spanischen Arbeitsmarkt dürften wohl mit dafür verantwortlich sein, dass viele argentinische Migranten der Regularisierung ihres Aufenthalts keine Priorität zuschrieben. (Baumer 2010)

In einer gänzlich anderen Situation befinden sich diejenigen Migranten, die seit der Mitte des letzten Jahrzehnts nach Spanien kamen. Sie stießen auf erhebliche Schwierigkeiten, ihre Situation zu regularisieren und befinden sich zum Teil bis in die Gegenwart in der Irregularität. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Migranten aus Bolivien. Die Zuwanderung aus dem Andenland setzte in den ersten Jahren des letzten Jahrzehnts ein und erlangte zwischen 2005 und 2007 eine besondere Dynamik. Die Einwanderung aus Bolivien glich derjenigen aus Ecuador, die einige Jahre zuvor das Zuwanderungsgeschehen bestimmt hatte, in vielerlei Hinsicht. Auch die bolivianischen Migranten kamen aus einem wirtschaftlich verarmten und politisch instabilen Staat der Andenregion und hier insbesondere aus ländlichen Regionen. Sie waren ebenfalls in ihrer Mehrheit indigener Abstammung, gering qualifiziert und auch bei ihnen überwog anfangs der Frauenanteil. Die bis 2008 geltende Visumsbefreiung nutzend, reisten sie in ihrer großen Mehrheit als Touristen ein und

wurden nach Verstreichen der genehmigten Aufenthaltsdauer von drei Monaten zu Irregulären. Beschäftigung fanden Migrantinnen aus Bolivien vor allem in Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, die männlichen Zuwanderer im Baugewerbe und in der Landwirtschaft. (Baumer 2010) 2001 waren knapp 7000 Bolivianer im *padrón municipal* registriert. 2004 war ihre Anzahl auf 51.673 gestiegen, 2005 auf 96.367. 2006 lebten schon 137.159 Bolivianer in Spanien, 2008 waren es dann 236.048. Seitdem ist die Zahl der Migranten aus diesem Land, teilweise durch Remigration aufgrund der Krise, zurückgegangen. 2010 waren 206.635 Bolivianer im *padrón municipal* eingeschrieben.

Rund 60 Prozent aller Bolivianer wanderten erst nach der letzten außergewöhnlichen Regularisierungsaktion der Regierung Zapatero im Jahr 2005 ein, ein großer Anteil von ihnen irregulär. Diesen irregulären Migranten stand also nur die Möglichkeit der individuellen Regularisierung aufgrund von „Verwurzelung“ zur Verfügung. Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, nämlich ein Beschäftigungsverhältnis, war aufgrund der Auswirkungen der Wirtschaftskrise immer schwieriger zu erfüllen. Diese Umstände trugen dazu bei, dass ein relativ hoher Anteil der bolivianischen Migranten ihren Aufenthaltsstatus lange Zeit nicht konsolidieren konnte. 2010 waren noch immer 43,02 Prozent dieser Migrantengruppe Irreguläre. 2008, auf dem Höhepunkt der bolivianischen Migration, hatte der Anteil der Irregulären noch 70,46 Prozent betragen. Dieser Rückgang ist teilweise durch Remigration zu erklären, gleichzeitig hat sich auch die Zahl der gültigen Aufenthaltsgenehmigungen um etwa 55.000 erhöht. Die rund 89.000 Bolivianer, die 2010 irregulär in Spanien lebten und die größte Gruppe irregulärer Migranten bildeten, haben nur sehr beschränkte Perspektiven, ihren Aufenthaltsstatus zu konsolidieren. Fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten und ein politisches Klima, das für Migranten zunehmend rauer wurde, lassen eine wie auch immer geartete Regularisierung größerer Migrantengruppen in Zukunft eher unwahrscheinlich erscheinen.

Im besonderen Maße von Irregularität betroffen sind Angehörige der Herkunftsländer, aus denen sich die letzte Welle der Migration nach Spanien rekrutierte. Migranten aus den lateinamerikanischen Staaten Honduras, Paraguay, Chile und Brasilien, aus Russland und aus Nigeria lebten 2010 mehrheitlich irregulär in Spanien – und haben ebenso wie die Zuwanderer aus Brasilien aus den genannten Gründen nur geringe Chancen, ihren Aufenthaltsstatus mittelfristig zu regularisieren. (Vgl. Tab. 9)

Die nachfolgenden Tabellen stellen die Entwicklung der Zusammensetzung der irregulären Migranten in Spanien dar. Dabei zeigen insbesondere die absoluten Zahlen der einzelnen nationalen Gruppen, dass sich die Situation in den letzten Jahren drastisch verändert hat. Bestimmte Communities weisen zwar noch immer hohe Anteile an Irregulären auf, sind jedoch an sich relativ klein, so dass die Zahl der Irregulären insgesamt vergleichsweise niedrig bleibt.

Tabelle 5: Wichtige Herkunftsländer¹⁸⁴; Anteil von Irregulären (2001)

Herkunftsland	Zahl nach padrón	Aufenthalts-genehmigungen	Aufenthalts-genehmigungen Studium	Irreguläre	Anteil Irreguläre
Ecuador	137.185	30.878	391	105.916	77,21 %
Kolumbien	86.927	24.702	2.383	59.842	68,84 %
Rumänien	31.316	10.983	245	20.088	64,15 %
Argentinien	37.625	16.610	1.297	19.718	52,41 %
Cuba	24.936	19.165	384	5.387	21,60 %
Peru	34.690	27.888	730	60.72	17,50 %
Dom. Republik	30.312	26.481	177	3.654	12,05 %
Marokko	216.470	199.782	3.694	12.994	6,00 %
China	25.218	28.710	240	- ¹⁸⁵	-

Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

¹⁸⁴ Mehr als 20.000 im *padrón municipal* des jeweiligen Jahres eingeschriebene Migranten dieser Nationalität.

¹⁸⁵ Keine Angaben möglich, da Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen die der im *padrón* registrierten Migranten übersteigt.

Tabelle 6: Wichtige Herkunftsländer; Anteil von Irregulären (2004)

Herkunftsland	Zahl nach padrón	Aufenthalts- genehmigungen	Aufenthalts- genehmigungen Studium	Irreguläre	Anteil Irreguläre
Bolivien	51.673	7.053	342	44.278	85,67 %
Uruguay	36.059	8.852	178	27.029	74,96 %
Rumänien	203.173	54.688	393	148.092	72,89 %
Argentinien	157.323	43.347	2.349	111.627	70,95 %
Bulgarien	68.795	24.369	205	44.221	64,28 %
Ecuador	463.737	174.289	451	288.997	62,32 %
Venezuela	38.823	13.162	1.585	24.076	62,01 %
Chile	29.610	10.869	1.636	17.105	57,77 %
Ukraine	51.235	21.579	141	29.515	57,61 %
Brasilien	37.995	14.598	1.646	21.751	57,28 %
Russland	28.999	12.087	346	16.566	57,13 %
Kolumbien	246.243	107.459	3.797	134.987	54,82 %
Algerien	39.954	23.785	209	15.960	39,95 %
Polen	26.526	15.814	286	10.426	39,30 %
Cuba	40.501	27.323	232	12.946	31,95 %
Pakistan	22.826	17.645	-	5.181	22,70 %
Dom. Republik	46.878	36.654	359	9.865	21,04 %
Senegal	20.199	16.889	-	3.310	16,39 %
Peru	68.591	57.593	1.115	9.883	14,41 %
Marokko	388.046	333.770	3.015	51.261	13,21 %
China	56.998	56.119	647	232	0,41 %

Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

Tabelle 7: Wichtige Herkunftsländer; Anteil von Irregulären (2006)

Herkunftsland	Zahl nach padrón	Aufenthalts-genehmigungen	Aufenthalts-genehmigungen Studium	Irreguläre	Anteil Irreguläre
Paraguay	28.593	7.800	94	20.699	72,39 %
Bolivien	137.159	50.738	503	85.918	62,41 %
Brasilien	73.704	26.866	2.116	44.722	60,68 %
Argentinien	189.625	82.412	1.222	105.991	55,90 %
Uruguay	53.495	24.272	221	29.002	54,21 %
Chile	41.856	18.748	1.667	21.441	51,23 %
Rumänien	394.078	192.134	456	201.488	51,13 %
Venezuela	52.178	25.372	1.305	25.501	48,87 %
Bulgarien	99.083	56.329	284	42.470	42,86 %
Nigeria	29.393	17.338	35	12.020	40,89 %
Mexiko	24.276	9.502	5.468	9.306	38,33 %
Russland	40.508	22.223	432	17.853	38,18 %
Pakistan	41.638	28.707	-	12.931	31,06 %
Ukraine	67.302	49.812	159	17.331	25,75 %
Algerien	46.759	35.437	196	11.126	23,79 %
Kolumbien	263.339	204.348	3.077	55.914	21,23 %
Cuba	46.118	36.142	200	9.776	21,20 %
Ecuador	446.111	357.065	605	88.441	19,82 %
Senegal	33.108	27.678	32	5.398	16,30 %
Dom. Republik	60.050	50.765	580	8.705	14,50 %
Peru	96.187	82.533	1.383	12.271	12,76 %
China	94.942	85.745	724	8.473	8,92 %
Marokko	513.007	493.114	2.289	17.604	3,41 %

Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Wichtige Herkunftsländer; Anteil von Irregulären (2008)

Herkunftsland	Zahl nach padrón	Aufenthalts- genehmigungen	Aufenthalts- genehmigungen Studium	Irreguläre	Anteil Irreguläre
Paraguay	66.950	13.651	158	53.141	79,37 %
Honduras	21.520	5.767	322	15.431	71,71 %
Bolivien	236.048	69.109	631	166.308	70,46 %
Brasilien	119.209	39.170	3.336	76.703	64,34 %
Argentinien	196.946	96.055	1.112	99.779	50,74 %
Uruguay	61.407	31.092	203	30.112	49,04 %
Venezuela	61.069	33.262	1.744	27.744	45,43 %
Chile	48.939	24.841	2.048	22.050	45,06 %
Russland	44.361	29.297	615	14.449	32,58 %
Nigeria	33.501	23.524	50	9.927	29,61 %
Senegal	43.835	33.217	63	10.555	24,08 %
Mexiko	23.673	12.633	5.618	5.422	22,90 %
Pakistan	45.967	36.384	45	9.538	20,75 %
Ukraine	75.877	62.409	227	13.241	17,45 %
Cuba	52.694	45.068	389	7.237	13,74 %
Indien	24.495	20.776	362	3.357	13,70 %
Kolumbien	28.4043	254.301	4.598	25.144	8,85 %
Algerien	49.950	45.825	267	3.858	7,72 %
Dom. Republik	76.802	70.775	925	5.102	6,64 %
Ecuador	415.535	395.808	557	19.170	4,61 %
Peru	123.173	116.202	2.177	4.794	3,89 %
China	112.386	119.859	1.625	-	-
Marokko	579.311	648.735	3.245	-	-
Philippinen	21.968	25.051	121	-	-

Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

Tabelle 9: Wichtige Herkunftsländer; Anteil von Irregulären (2010)

Herkunftsland	Zahl nach padrón	Aufenthalts- genehmigungen	Aufenthalts- genehmigungen Studium	Irreguläre	Anteil Irreguläre
Honduras	26.209	3.418	342	22.449	85,65 %
Russland	48.910	10.339	932	37.639	76,96 %
Chile	47.316	15.757	1.906	29.653	62,67 %
Paraguay	84.323	29.458	260	49.506	58,71 %
Mexiko	26.226	6.295	4.919	15.012	57,24 %
Nigeria	37.684	16.160	54	21.470	56,97 %
Philippinen	26.402	12.631	135	13.636	51,65 %
Brasilien	121.287	56.153	2.742	62.392	51,44 %
Indien	31.692	16.758	403	14.531	45,84 %
Argentinien	187.104	103.171	976	82.957	44,34 %
Bolivien	206.635	117.106	644	88.885	43,02 %
Uruguay	59.020	34.625	192	24.203	41,01 %
Mali	23.011	14.257	-	8.754	38,04 %
China	137.020	81.206	3.485	52.329	38,00 %
Pakistan	54.834	36.290	61	18.483	33,71 %
Venezuela	64.443	40.370	2.357	21.716	33,70 %
Senegal	57.852	38.716	92	19.044	32,92 %
Cuba	57.111	51.692	538	4.881	8,55 %
Ukraine	78.706	72.837	246	5.623	7,14 %
Algerien	54.146	52.845	291	1.010	1,87 %
Dom. Republik	89.026	872.01	1.590	235	0,26 %
Kolumbien	292.212	287.205	4.988	19	-
Ecuador	387.367	440.304	606	-	-
Peru	141.309	144.620	2.227	-	-
Marokko	645.156	767.784	2.539	-	-

Quelle: INE (1996-2011); Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

Das Phänomen der irregulären Migration in Europa ist in seiner Dimension schwer zu fassen. Es liegt in der Natur dieser Migrationsform, dass verlässliche Zahlen gemeinhin nicht

zur Verfügung stehen. Die meisten Angaben zur Anzahl irregulärer Migranten beruhen auf Schätzungen, die oftmals aus einer äußerst beschränkten Datenbasis, etwa den Statistiken über beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffene Migranten, extrapoliert werden. Dies gilt für die Statistiken auf europäischer Ebene wie auch für die der meisten Mitgliedsstaaten. Nichtsdestotrotz spielen Zahlen in der Debatte um Politiken gegenüber irregulärer Migration eine zentrale Rolle – obwohl sie vielfach auf einer unzureichenden Datenbasis gründen. (Sciortino 2004)

Spanien befindet sich dagegen in der einzigartigen Situation, durch seine spezifische Form der Datenerhebung die Zahl der gesamten Wohnbevölkerung mit der Anzahl der ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen in Bezug setzen zu können. Trotz einiger der weiter oben beschriebenen Unzulänglichkeiten und Verzerrungen ermöglicht diese Methode eine relativ genaue Annäherung an die Zahl der Migranten, die sich irregulär in Spanien aufhalten. Auf diese Weise lässt sich eine statistisch fundierte Geschichte der Migration der letzten Dekade schreiben. Dabei wird deutlich, dass die zumindest temporäre Irregularität im Aufenthalt den Normalfall in der Migration nach Spanien darstellt. Die Mehrheit der Migranten hat in ihrer Zuwanderungsbiografie Etappen der Irregularität – viele schon bei der Einreise, der größere Teil jedoch erst im Aufenthalt. Mittels der Instrumente zur kollektiven oder individuellen Regularisierung, die seit Beginn der massenhaften Zuwanderung nach Spanien einen integralen Bestandteil der Politik des pragmatischen Umgangs mit dem Phänomen der Migration darstellten, konnten die meisten dieser ehemals irregulären Migranten ihren Aufenthaltsstatus mittelfristig konsolidieren. Die pragmatische Regularisierungspolitik der verschiedenen spanischen Regierungen erwies sich als effektive Maßnahme, eine weitgehende aufenthaltsrechtliche Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung zu erreichen. (Finotelli 2008) Gleichwohl bleibt die Herausforderung der irregulären Migration bestehen. Wie weiter oben gezeigt wurde, haben die Folgen der Wirtschaftskrise, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, für eine drastische Verringerung der Zuwanderung nach Spanien gesorgt. Unter den Migranten der letzten Zuwanderungswelle ist der Anteil der Irregulären jedoch nach wie vor sehr hoch. Rund 300.000 irreguläre Migranten hielten sich 2010 in Spanien auf. Die größte Gruppe unter ihnen sind Bolivianer, gefolgt von Migranten aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und China. (Vgl. Tab. 9) Unter den gegenwärtigen ökonomischen und politischen Voraussetzungen dürften es diese Migranten äußerst schwer haben, ihre aufenthaltsrechtliche Situation zu normalisieren, so wie es vor

ihnen noch Millionen von Zuwanderern aus Nordafrika, Osteuropa und einigen Ländern Lateinamerikas möglich war.

4.5. Politiken gegenüber irregulärer Migration in Spanien

Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt wurde, entwickelte sich die spanische Migrationspolitik der letzten zweieinhalb Dekaden unter dem direkten Einfluss einer weitgehend ungesteuerten Migration, die um die Jahrtausendwende einen einzigartigen Boom erlebte. Die spanischen Regierungen waren vor die Herausforderung gestellt, Politiken gegenüber einem enorm dynamischen Phänomen zu formulieren, das sich in Dimension und Ausformung selbst in kontinuierlichem Wandel befand. Die Formulierung und die Implementierung der Migrationspolitik war dementsprechend ein oftmals erratischer und widersprüchlicher Prozess, wie sich nicht zuletzt an den insgesamt fünf Reformen der Migrationsgesetzgebung zwischen 2000 und 2009 ablesen lässt.

Was für die spanische Migrationspolitik allgemein gilt, trifft für die Politik gegenüber irregulärer Zuwanderung im besonderen Maße zu. Die massenhafte Zuwanderung in das iberische Land vollzog sich zum allergrößten Teil irregulär. Spanien sah sich in seiner kurzen Zuwanderungsgeschichte mit verschiedenen Formen irregulärer Migration bei Einreise und Aufenthalt konfrontiert. Marokkanische Migranten, die in *pateras* über die Meerenge von Gibraltar ins Land kamen, vermeintliche Touristen aus Lateinamerika oder Osteuropa, die nicht wieder ausreisten, oder Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika, die die lebensgefährliche Überfahrt von der Küste Westafrikas bis auf die Kanarischen Inseln riskierten – Millionen von Migranten reisten in den letzten 20 Jahren irregulär nach Spanien ein oder wurden als *overstayers* zu Irregulären. Irregularität in Einreise und/oder Aufenthalt wurde zum charakteristischen Merkmal des säkularen Migrationsprozesses, den Spanien in den letzten zwei Jahrzehnten erlebte und der das Land in eines der wichtigsten Einwanderungsländer Europas verwandelte.

Angesichts der enormen Dynamik des Migrationsgeschehens waren die spanischen Regierungen gezwungen, die Politiken gegenüber der irregulären Migration jeweils in Abhängigkeit von der Entwicklung der komplexen Migrationsprozesse zu formulieren. Neben der Vielgestaltigkeit des Phänomens beeinflussten unterschiedliche Akteure auf den verschiedenen Ebenen des Regierens –von den Kommunen bis zur europäischen Union – und

wechselnde Intentionen die Formulierung dieser Politiken. Die spanischen Politiken gegenüber irregulärer Migration umfassten aller Politikoptionen, die demokratischen Staaten zur Verfügung stehen: Politiken der Kontrolle, Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration, liberale Politiken des pragmatischen Umgangs sowie Politiken, die auf dem Menschenrechtsansatz basieren. Alle diese Politiken kamen und kommen bis heute parallel zur Anwendung – in jeweils unterschiedlichen Kombinationen und mit wechselnden Gewichtungungen, die in hohem Maße von den jeweiligen Charakteristika des Migrationsgeschehens abhängig waren. Im Folgenden sollen nun die verschiedenen Politiken in ihrer Formulierung, ihrer Implementierung und ihrer Wirkung analysiert werden.

4.5.1. Politiken der Kontrolle

Politiken der Kontrolle zielen auf die Wiederherstellung der staatlichen Souveränität über Zugang zu und Aufenthalt im jeweiligen Territorium ab. Irreguläre Migration stellt diese Souveränität in Frage – Ausländer reisen ohne Erlaubnis in das jeweilige Land ein und/oder halten sich darin auf. Politiken der Kontrolle haben deshalb zum Ziel, irreguläre Migration in Einreise und Aufenthalt zu bekämpfen. Mit Koser (2006: 54-55) lassen sich Politiken der Kontrolle anhand ihrer Zielsetzung in zwei Kategorien unterscheiden: Zum einen Politiken, die auf die Verhinderung irregulärer Einreisen abzielen, zum anderen Politiken, die die Beendigung irregulärer Aufenthalte zum Ziel haben. Politiken der ersten Kategorie betreffen die Bereiche der Grenzkontrolle und der Visapolitik. Politiken der zweiten Kategorie umfassen Maßnahmen, die auf die Identifizierung irregulärer Migranten und deren Rückführung in Herkunfts- oder Transitländer abzielen.

Spanien hat seit dem faktischen Beginn einer expliziten Migrationspolitik mit der Verabschiedung des ersten *ley de extranjería* 1985 Politiken beider Kategorien formuliert und umgesetzt. Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzkontrolle und die Angleichung der Visumsregelungen an das Schengener Abkommen waren dabei weniger Reaktionen auf Migrationsprozesse nach Spanien selbst als vielmehr notwendige Konsequenzen aus der Integration Spaniens in die Europäische Gemeinschaft und in das Schengen-System. Irreguläre Migration spielte nur insofern eine Rolle, als dass befürchtet wurde, Spanien könnte zum Transitland für irreguläre Migration in die alten EG-Staaten werden. (González-Enríquez 2010: 249)

Das änderte sich, als in den frühen neunziger Jahren eine massive Zuwanderungsbewegung aus Marokko einsetzte. Auch wenn in den Jahren zuvor schon Migranten aus ehemaligen iberoamerikanischen Kolonien, insbesondere aus der Dominikanischen Republik, als Touristen nach Spanien gekommen und als irreguläre *overstayers* geblieben waren, waren es die marokkanischen Zuwanderer, die den Wandel Spaniens zum Einwanderungsland für die öffentliche Wahrnehmung sichtbar machten und das Thema irreguläre Migration auf die politische Agenda setzten. Marokko und Spanien sind durch die Kolonialgeschichte und durch ihre geografische Lage eng miteinander verbunden. Die von Marokko 1975 annektierte Westsahara war die letzte Kolonie Spaniens. Mit den Städten Ceuta und Melilla befinden sich zwei Relikte des spanischen Kolonialismus auf marokkanischem Territorium. Die Straße von Gibraltar, die beide Länder trennt, ist an ihrer schmalsten Stelle nur 14 Kilometer breit. Die meisten marokkanischen Einwanderer, die im Verlauf der neunziger Jahre nach Spanien kamen, erreichten die iberische Halbinsel per Boot über die Meerenge von Gibraltar oder über das offene Mittelmeer. Das „marokkanische Jahrzehnt“ der spanischen Migrationsgeschichte konstituierte sich durch eine massenhafte irreguläre Einwanderung über die blaue Grenze. *Pateras*, kleine Fischerboote, die von marokkanischen Migranten oftmals zur Überfahrt nach Spanien benutzt wurden, entwickelten sich zum Symbol dieses Migrationsprozesses. Viele Migranten kamen bei der Überfahrt nach Spanien ums Leben. Die mediale Aufmerksamkeit richtete sich in zunehmendem Maße auf die tragischen Vorkommnisse, die sich an den Südküsten Spaniens ereignete. Gleichzeitig sorgte die Präsenz von marokkanischen Migranten in den von der intensiven Landwirtschaft geprägten Regionen Südostspaniens und in den großen Städten für eine verstärkte Wahrnehmung der Migration als einem neuen sozialen, demografischen und ökonomischen Phänomen. (Calvo Bueza 2000)

4.5.1.1. *Grenzkontrolle*

Irreguläre Migration galt in den neunziger Jahren in Spanien primär als ein Problem der irregulären Einreise. Die Begrenzung des Zustromes irregulärer Migranten wurde so zum wichtigsten Ziel der Politiken der Kontrolle, wie sie zuerst von der sozialistischen Regierung von Felipe González (1982-1996) und ab 1996 von der konservativen Regierung unter José María Aznar (1996-2004) formuliert und umgesetzt wurden. Im Mittelpunkt standen dabei eine Verstärkung der Grenzkontrollen in den spanischen Häfen, der Ausbau der Grenzsicherungsanlagen in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla sowie die

Verbesserung der Überwachung der spanischen Hoheitsgewässer und der Küsten. Schon frühzeitig bemühten sich die spanischen Regierungen außerdem um die Kooperation von Herkunftsländern bei der Rücknahme aufgegriffener Migranten. Ein entsprechendes Abkommen mit Marokko wurde schon 1992 abgeschlossen, kam jedoch aufgrund der angespannten Beziehungen kaum zur Anwendung. (López Sala 2009: 39) Weiterhin setzte sich Spanien mit einigem Erfolg für eine „Europeanization of immigration control policies“ ein. (González-Enríquez 2010: 262) Seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ist schließlich ein fortschreitender Prozess der Entterritorialisierung der Kontrollpolitiken zu beobachten: Herkunfts- und Transitstaaten, aber auch private und zivilgesellschaftliche Akteure werden verstärkt in die Migrationskontrolle einbezogen. (López Sala 2009)

Die Entwicklung der spanischen Grenzsicherungspolitiken erfolgte langsam, teilweise erratisch und zumindest im ersten Jahrzehnt größtenteils reaktiv gegenüber den jeweiligen Migrationsprozessen. Eine wichtige Dynamisierung erfuhr sie durch Initiativen auf europäischer Ebene, etwa im Zusammenhang mit der Inkorporation Spaniens in das Schengener Vertragswerk oder später durch die Tampere-Agenda. (Vgl. Kapitel 3; López Sala 2009: 37) Zu Beginn der neunziger Jahre, als die irreguläre Einwanderung von marokkanischen Migranten nach Ceuta und Melilla und über den Seeweg auf das spanische Festland einsetzte, verfügte das Land nur über rudimentäre Instrumente der Grenzsicherung und Grenzkontrolle. Erst im Verlauf des Jahrzehnts wurden Politiken formuliert, die auf eine echte Kontrolle der Außengrenzen abzielten. Seit Anfang des Jahrzehnts trieb die spanische Regierung mit finanzieller Unterstützung der EU den Ausbau der Grenzbefestigungen in den Exklaven Ceuta und Melilla voran, die sich einem erheblichen Migrationsdruck ausgesetzt sahen. (López Sala 2009: 38) Außerdem verstärkten die Behörden die Überwachung der spanischen Hoheitsgewässer und der Küsten und bauten die Systeme der Einreisekontrolle in den Häfen aus. Seit Mitte der neunziger Jahre wurde auch die Rückführungspolitik intensiviert, die jedoch unter anderem durch humanitäre Überlegungen, hohe Kosten und die oftmals fehlende Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer beschränkt blieb.

1998 unternahm die konservative Regierung mit dem „Plan Sur“¹⁸⁶ den Versuch, die Maßnahmen gegenüber irregulärer Migration zu koordinieren und zu verstärken. Das Programm sah eine Ausweitung der Grenzkontrollen, eine stärkere Überwachung der Flug- und Seehäfen, eine effizientere Rückführungspolitik, Maßnahmen gegen

¹⁸⁶ Süd-Plan.

Schleuserkriminalität sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den marokkanischen und algerischen Behörden vor. (Migration und Bevölkerung 1998) Die Wirkungen dieser Politiken waren jedoch begrenzt. González-Enríquez (2010: 260) konstatiert noch für den Beginn des neuen Jahrzehnts „almost noexistent measures for controlling immigration.“ Erst mit der schrittweisen Installierung des *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (Integriertes System der Außenüberwachung – SIVE) an bestimmten Abschnitten der spanischen Mittelmeerküste und an der Straße von Gibraltar ging die Zahl der irregulären Einreisen von Migranten aus dem nördlichen Afrika zurück. Bei dem SIVE handelt es sich um ein hochmodernes Überwachungssystem, das mittels fester und mobiler Radaranlagen, Infrarot- und Videokameras, Schallsensoren und anderen modernen Techniken auch kleine Boote ab einer Entfernung von zehn Kilometern von der Küstenlinien Tag und Nacht orten kann. Diese Informationen werden über ein Kontrollzentrum in Algeciras an die Grenzschutzeinheiten der Guardia Civil weitergeleitet, die dann für die Aufbringung der Boote verantwortlich sind. (Vgl. Kapitel 3)

In Folge der technischen Aufrüstung der Kontroll- und Überwachungssysteme an den spanischen Mittelmeerküsten und an der Straße von Gibraltar verlagerten sich die Migrationsrouten: Immer mehr Migranten versuchten nun vom südlichen Marokko, bald darauf auch von den Küsten Mauretaniens und des Senegals, die Kanarischen Inseln und damit spanisches Territorium zu erreichen – mit dramatischen Folgen. Die Überfahrt über den offenen Atlantik ist noch gefährlicher als die Route über die Straße von Gibraltar. Tausende von Migranten kamen dabei um ihr Leben. (Kiza 2008) Ihren Höhepunkt erreichte der Zustrom von Irregulären im Jahr 2006, also etwa 32.000, mehrheitlich aus Ländern Afrikas südlich der Sahara stammende Migranten auf den Kanarischen Inseln ankamen. (López Sala 2009: 41-42) Die Mehrzahl von ihnen wurde auf das spanische Festland gebracht und nach einer kurzen Phase der Internierung mit einem Ausweisungsbescheid entlassen – dem in den seltensten Fällen Folge geleistet wurde. Eine Installierung des SIVE an den kanarischen Küsten, eine Ausweitung der Kooperation mit den Grenzsicherungsbehörden der Transitländer, teilweise unter Einbeziehung von Frontex, und eine Intensivierung der Rückföhrungspolitik führten dazu, dass die Zahl der irregulären Migranten, die diese Route zur irregulären Einreise nach Spanien nutzten, seit 2007 stark zurückging.

Insgesamt zeichneten sich die Grenzsicherungspolitiken der spanischen Regierungen in den Neunzigern und in den ersten Jahren des neuen Jahrzehnts durch eine relativ geringe

Effizienz aus. Trotz einem erheblichen Ressourcenaufwand und einem kontrollorientierten Diskurs war lange Zeit ein gewisser Grad der „faktischen Durchlässigkeit“¹⁸⁷ zu beobachten, der dazu beitrug, dass genügend Migranten ankamen, um die Nachfrage des spanischen Arbeitsmarktes zu befriedigen. (López Sala 2009: 38) Dies trug insbesondere der konservativen Regierung von José María Aznar Vorwürfe seitens der linken Opposition und verschiedener NGOs ein, die irreguläre Zuwanderung insgeheim zu fördern, um die Wirtschaft mit billigen Arbeitskräften zu versorgen. (González-Enríquez 2010: 263)

Eine gewisse Verschärfung der Grenzkontrollpolitiken war nach dem Regierungswechsel im Jahr 2004 zu beobachten. Die sozialistische Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero intensivierte die Politiken der Kontrolle in verschiedenen Dimensionen. Dies ging einher mit einem verstärkten europäischen Engagement bei der Bekämpfung der irregulären Migration, wie es Spanien schon seit geraumer Zeit gefordert hatte. Insbesondere das Haager Programm und das Abkommen von Prüm sowie die Mitteilung der Kommission über die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl dynamisierten die Abwehr irregulärer Migration auf der Ebene der EU. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006; López Sala 2009: 41; vgl. Kapitel 3) Spanien wurde dabei zu einer treibenden Kraft bei der Formulierung europäischer Politiken gegenüber irregulärer Migration, besonders in Hinblick auf die Einbeziehung von Drittstaaten bei der Migrationskontrolle und auf die Wahrnehmung der Grenzkontrolle als gemeinschaftliche Aufgabe. Dieser Ansatz einer umfassenderen Migrationspolitik, die neben der Externalisierung der Kontrolle auch eine entwicklungspolitische Komponente beinhaltete, prägte die diplomatischen Initiativen Spaniens auf der Ebene der EU. So ging etwa die Euroafrikanische Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Rabat (Juli 2006) auf eine spanische Initiative zurück. Außerdem setzte sich die spanische Regierung für eine stärkere Berücksichtigung der entwicklungspolitische Dimension bei Fragen der Migration beim ersten Euromediterranen Ministertreffen über Migration an der Algarve (November 2007), beim zweiten EU-Afrika-Gipfel in Lissabon (Dezember 2007) und bei der zweiten Euroafrikanischen Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Paris (2008) ein. (Pinyol i Jiménez 2008: 3) Im zweiten *Plan África* (2009-2012) verweist die spanische Regierung selbstbewusst darauf, dass „das aktive Engagement Spaniens sowohl in Afrika wie auch in Europa unverzichtbar für die Entwicklung eines gemeinsamen Globalansatzes für

¹⁸⁷ „Permeabilidad real.“ (López Sala 2009: 38)

Migration war.“¹⁸⁸ Spanien war auch das Land, das am stärksten von den EU-Mitteln im Bereich Grenzen und Rückkehr profitierte. Allein für die Jahre 2009 und 2010 erhielt es 121 Millionen von den insgesamt zur Verfügung stehenden 275 Millionen Euro. (López Sala 2009: 43)

Die Neuformulierung der Kontrollpolitik der sozialistischen Regierung lässt sich unter den Stichworten Externalisierung, Deterritorialisierung und bilaterale Kooperation beschreiben. (López Sala 2009: 36) Insbesondere im Rahmen des *Plan África* hat Spanien seit 2006 eine Reihe von bilateralen Abkommen mit afrikanischen Staaten geschlossen, die in jedem Fall auch eine enge Kooperation im Bereich der Migration umfassten. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009; Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2006) Die Staaten verpflichteten sich dabei, Aufgaben der Migrationskontrolle zu übernehmen, etwa durch eine Verstärkung der Grenzkontrollen oder durch Patrouillen in ihren Hoheitsgewässern. Gleichzeitig stimmten sie Rückübernahmeabkommen für Transitmigranten und für ihre eigenen Staatsbürger zu, die bei der irregulären Einreise nach Spanien aufgegriffen werden. Im Gegenzug erhielten sie gewisse Vergünstigungen in den politischen und ökonomischen Beziehungen, etwa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder bei der Visumserteilung.¹⁸⁹ Mit Marokko wurde 2004 ein ähnliches Abkommen wiederbelebt, dass schon 1992 abgeschlossen war. (López Sala 2009: 39) Fortan übernahmen marokkanische, mauretanische oder senegalische Grenzschutzeinheiten, teilweise in Kooperation mit den spanischen Behörden oder der neu gegründeten europäischen Grenzschutzagentur Frontex, Grenzkontrollaufgaben schon im Landesinneren oder vor den Küsten der jeweiligen Transitländer. Gleichzeitig wurde die Rückführungspolitik intensiviert. Mithilfe der neu abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen mit einer Reihe von Herkunfts- und Transitstaaten und einer Verbesserung der personellen, finanziellen und administrativen Ressourcen der zuständigen Behörden wurde die Zahl der ausgeführten Abschiebungen drastisch erhöht. Wurden zwischen 2002 und 2004 lediglich 18 Prozent der erlassenen Abschiebebescheide ausgeführt, lag der Anteil 2007 bei rund 92 Prozent. Die Forcierung der Rückführung von irregulären Migranten wurde so zu einer „Achse“¹⁹⁰ der Kontrollpolitik, wie sie die sozialistische Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero insbesondere seit 2008 umsetzte.

¹⁸⁸ „El compromiso activo de España tanto en Europa como en África, ha sido esencial para el desarrollo de un enfoque integral común de las migraciones.“ (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 58)

¹⁸⁹ Vgl. Kapitel 4.3.

¹⁹⁰ „Ejes“. López Salar 2009: 40.

Wie andere Staaten Südeuropas sowie die Europäische Union musste sich auch die spanische Regierung dafür scharfe Kritik von nationalen und internationalen NGOs gefallen lassen. Gerade der menschenrechtsverletzende Umgang Marokkos mit Transitmigranten wurde vielfach angeprangert. (Heck 2008) Das Beispiel Marokko, wo die Sicherheitskräfte teilweise mit brutaler Gewalt gegen Migranten aus Subsahara-Afrika vorgehen, kann als Symbol für die generelle Problematik dieser Politik der Deterritorialisierung der Migrationskontrolle durch europäische Staaten und die EU gelten. Mit der Rückführung von irregulären Migranten und Flüchtlingen in Transit- und Herkunftsstaaten oder der Einbeziehung dieser Länder in das System der Migrationskontrolle wird auch die Verantwortung für einen den Menschenrechtsstandards entsprechenden Umgang mit den Migranten an Staaten abgegeben, die vielfach nicht Willens oder nicht in der Lage sind, diese auch wahrzunehmen. (Pro Asyl 2010)

Neben einer Verbesserung der Überwachung der Küsten und einer Intensivierung der Rückführungspolitik bildete ein schärferes Vorgehen gegen den Menschenhandel einen weiteren Schwerpunkt in der Kontrollpolitik der sozialistischen Regierung. Die Strafandrohungen wurden verschärft, gleichzeitig beinhalten die Ausführungsbestimmungen für neue Ausländergesetze von 2009 einige Regelungen zum verbesserten Opferschutz.¹⁹¹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Verschärfung der Grenzkontrollpolitik der spanischen Regierung seit 2006 dazu beigetragen hat, dass die Zahl der Migranten, die irregulär nach Spanien einreisen, drastisch zurückgegangen ist. Neben der Verbesserung der Grenzkontrolle, insbesondere durch eine enorme technische Aufrüstung, spielte dabei die umfängliche Ausweitung der Abschiebungen eine entscheidende Rolle. Konnten viele Migranten lange Zeit davon ausgehen, dass sie, einmal in Spanien angekommen, aufgrund vielfältiger Hindernisse nur selten mit Abschiebung zu rechnen hatten, stellt sich die Situation nun gänzlich anders dar. Auf Grundlage der verschiedenen bilateralen Rückübernahmeabkommen, die Spanien in den letzten Jahren mit zahlreichen afrikanischen Staaten abgeschlossen hat, erhöhte sich der Anteil der vollstreckten Abschiebungen enorm. Dies trug zu einem drastischen Rückgang der Zahl von Migranten, die versuchten, irregulär in das Land zu kommen, bei. Nach Angaben des spanischen Innenministeriums wurden 2010 lediglich 3.632 irreguläre Einreisen registriert. 2009 waren es noch 7.285 gewesen. Besonders

¹⁹¹ So sollen irreguläre Migranten, die Misshandlungen anzeigen, eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten. (Vgl. El País, 07.02.2011)

augenfällig ist der Rückgang der Anzahl aufgegriffener Migranten auf den Kanarischen Inseln. 2010 kamen dort nur 196 irreguläre Migranten an, während 2009 noch 2.246 gezählt wurden. 2006, auf dem Höhepunkt der irregulären Migrationsprozesse von den Küsten Westafrikas auf die spanische Inselgruppe im Atlantik, waren es 31.678 Migranten. (Ministerio del Interior 2011b: 5) Die irreguläre Einreise nach Spanien über die blaue Grenze spielt numerisch kaum noch eine Rolle. Allerdings darf dieser Rückgang nicht nur im Kontext einer intensivierten Grenzsicherungspolitik interpretiert werden. Aufgrund der Wirtschaftskrise hat die Migration nach Spanien generell drastisch abgenommen. (OECD 2009-2011)

Die große mediale und politische Aufmerksamkeit, welche die irreguläre Einreise von Migranten über das Mittelmeer, die Meerenge von Gibraltar oder den offenen Atlantik erfuhr, stand in keinem Verhältnis zu der tatsächlichen Bedeutung, die diese Form der Einwanderung für das Gesamtszenario der irregulären Migration in Spanien hatte. Irreguläre Migranten, die auch irregulär nach Spanien eingereist sind, machen nur einen kleinen Anteil an der Gesamtzahl der Irregulären in Spanien aus. (González-Enríquez 2010: 262) Die große Mehrheit der Migranten, die zweitweise oder dauerhaft ohne Papiere in Spanien lebten, reisten regulär als Touristen – mit oder ohne Visum – ein und wurden dann als *overstayers* zu Irregulären. (González-Enríquez 2010) Das gilt insbesondere für die Migranten aus Lateinamerika und den Ländern Mitteleuropas, die ab der Jahrtausendwende zu den wichtigsten Protagonisten des Migrationsgeschehens in Spanien wurden. Bezüglich dieser Form der irregulären Migration kommt der Visapolitik als einem zweiten wesentlichen Element der Kontrollpolitik eine zentrale Bedeutung zu. Die Einführung der Visumspflicht für die Bürger bestimmter Herkunftsländer erwies sich als „most useful means of control.“ (González-Enríquez 2010: 260)

4.5.1.2. *Entwicklung der Visapolitik*

Aufgrund der Bedeutung des Tourismus als eines zentralen Wirtschaftsfaktors hatte Spanien lange Zeit ein starkes Interesse an möglichst unkomplizierten Einreiseregeln. Erst im Zuge des Beitritts zum Schengener Abkommen begann die spanische Regierung damit, ihre Visapolitik an die Schengen-Standards anzugleichen. Vom Visumszwang ausgenommen blieben unter anderem Angehörige vieler Staaten, die aus den ehemaligen spanischen Kolonien hervorgegangen waren. Insbesondere Migranten aus Lateinamerika und

aus der Karibik machten von der Möglichkeit der visumsfreien Einreise in die ehemalige *madre patria* regen Gebrauch. (Baumer 2010) Am Anfang der lateinamerikanischen Migration standen meist Migrantinnen aus der Karibik, die schon seit Ende der achtziger Jahre nach Spanien kamen, um dort vornehmlich im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen zu arbeiten. Zahlenmäßig spielten diese Migrationsprozesse jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Die marokkanischen Zuwanderer, die das Migrationsgeschehen in den neunziger Jahren dominierten, fielen unter die Visumspflicht und waren daher mehrheitlich zur irregulären Einreise gezwungen. Um die Jahrtausendwende änderte sich diese Situation. Jetzt setzte ein regelrechter Boom der lateinamerikanischen Zuwanderung ein. Mehrere Hunderttausend Migranten, insbesondere aus Ecuador, Peru und Kolumbien, später auch aus Argentinien, Bolivien und weiteren Staaten des südamerikanischen Kontinents, kamen nach Spanien. Die meisten von ihnen reisten als vorgebliche Touristen ein, um dann nach Ablauf der dreimonatigen Aufenthaltsfrist als Irreguläre im Land zu verbleiben. (Baumer 2010)

Die spanischen Regierungen reagierten nur langsam auf dieses neue Migrationsgeschehen. Beispielsweise wurde erst 2001 die Visumspflicht für Kolumbianer eingeführt. Zuvor galt diese bereits für Bürger Perus, Cubas und der Dominikanischen Republik. Seit 2003 benötigen auch Ecuadorianer ein Visum für die Einreise nach Spanien, ebenso wie für den gesamten Schengenraum. Für bolivianische Staatsangehörige wurde die Visumspflicht 2008 verhängt, zu einem Zeitpunkt also, als sich schon rund 165.000 Bolivianer in ihrer großen Mehrheit irregulär in Spanien aufhielten. (González-Enríquez 2010: 257) Bürger verschiedener weiterer Staaten Lateinamerikas, darunter Brasilien, Venezuela, Uruguay, Paraguay und Honduras, waren auch noch im Frühjahr 2011 von der Visumspflicht ausgenommen. Die hohe Zahl von irregulären Migranten aus diesen Ländern, die sich in Spanien aufhalten, belegt den Zusammenhang zwischen Visumsfreiheit und Irregularität im Aufenthalt.¹⁹²

Für die zögerliche Anwendung der Visumspflicht als Instrument der Migrationskontrolle können verschiedene Erklärungsansätze angeführt werden. Einmal manifestierte sich darin eine gewisse Toleranz gegenüber den Zuwanderern aus Lateinamerika. Diese resultierte einerseits aus einer spezifischen Nachfragestruktur auf dem spanischen Arbeitsmarkt, allgemein nach billigen Arbeitskräften und speziell nach spanischsprachigen Migrantinnen, etwa für Aufgaben im Bereich Pflege und Betreuung.

¹⁹² Vgl. Tab. 9.

Andererseits ergab sie sich aus einer generellen Politik der Bevorzugung der lateinamerikanischen Migration, insbesondere gegenüber der bislang dominierenden Zuwanderung aus Marokko. (Izquierdo Escribano et al. 2003; Baumer 2010) Darüber hinaus spielte die gemeinsame Geschichte eine bedeutende Rolle: „The historical relation between Spain and Latin America has rendered it politically difficult to impose visas despite the statistical evidence of a large inflow of false tourists from these countries.” (González-Enríquez 2010: 256-257) Die Einführung der Visumspflicht für Bürger bestimmter lateinamerikanischer Länder stieß diesseits und jenseits des *gran charco*¹⁹³ auf heftige Kritik. Der kolumbianische Autor und Nobelpreisträger Gabriel García Márquez und sieben weitere kolumbianische Künstler und Schriftsteller protestierten in einem offenen Brief an den damaligen spanischen Ministerpräsidenten José María Aznar gegen die Verhängung der Visumspflicht für Bürger Kolumbiens und kündigten an, bis zur Rücknahme dieser Maßnahme nicht mehr nach Spanien zu reisen. Rund 200 spanische Intellektuelle schlossen sich diesem Protest an.¹⁹⁴

Für andere Gruppen irregulärer Zuwanderer stand das Instrument des Visumszwangs gar nicht zur Verfügung. Migranten aus Rumänien etwa, die in den Jahren nach 2000 massenhaft als vermeintliche Touristen nach Spanien kamen und 2008 die Marokkaner als das bis zu diesem Zeitpunkt größte Migrantenkollektiv ablösten, waren als Bürger eines Beitrittskandidatenlandes seit 2001 von der Visumspflicht ausgenommen. Das gleiche galt für Migranten aus Bulgarien und Polen, die ebenfalls bedeutsame Zuwanderergruppen in Spanien darstellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die spanischen Regierungen die Verhängung des Visumszwangs als Instrument der Migrationskontrolle recht zögerlich eingesetzt haben. Insbesondere in der Visapolitik gegenüber den Staaten Lateinamerikas lässt sich beobachten, dass die Einführung der Visumspflicht meist erst dann erfolgte, wenn sich bereits eine große Community von Bürgern aus den jeweiligen Ländern irregulär in Spanien etabliert hatte. Es gibt viele Anzeichen dafür, dass sich neben der speziellen Beziehungen zwischen dem Mutterland und den ehemaligen Kolonien hier auch der ambivalente Charakter der Migrationspolitiken der spanischen Regierungen manifestierte: Trotz eines kontrollorientierten Diskurses herrschte lange Zeit eine gewisse Toleranz gegenüber bestimmten Formen der irregulären Migration vor, die in diesen Fällen wohl noch durch eine

¹⁹³ Großer Teich, gemeint ist der atlantische Ozean.

¹⁹⁴ Vgl. El País, 25.03.2001.

generelle Politik der Bevorzugung der Zuwanderung aus Lateinamerika verstärkt wurde. (Izquierdo Escribano et al. 2003; Finotelli 2008; Baumer 2010) Insgesamt hat die Einführung der Visumpflicht für die wichtigsten Herkunftsländer Kolumbien (2001), Ecuador (2003) und Bolivien (2008) jedoch dazu beigetragen, eine weitere Zunahme der irregulären Migration in Spanien zu vermeiden. Zusammen mit der dargestellten Verschärfung und Intensivierung anderer Maßnahmen im Bereich der Grenzsicherung und der Rückführung durch die spanische Regierung und einer Ausweitung der europäischen Politiken zur Bekämpfung der irregulären Migration bildete dieses Instrument eine zentrale Achse in der Kontrollpolitik, wie sie seit 2006 von der sozialistischen Regierung forciert wurde.

4.5.1.3. *Politiken zur Kontrolle des irregulären Aufenthalts*

Die zweite wichtige Kategorie der Politiken der Kontrolle bezieht sich auf Migranten, die sich irregulär im Land befinden. Die Maßnahmen der ersten Kategorie, wie sie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt wurden, zielen darauf ab, die Einreise von tatsächlichen oder prospektiven irregulären Migranten zu verhindern. Nun sollen die Politiken der spanischen Regierungen analysiert werden, die sich gegen die Migranten richten, die sich bereits irregulär im Land aufhalten. Politiken, die auf die Kontrolle der Irregularität im Aufenthalt und damit die Verminderung der Anzahl von Migranten ohne gültige Papiere zum Ziel haben, kommen in zwei Bereichen zur Anwendung. Zum einen umfassen sie Maßnahmen, irreguläre Migranten zu erfassen. Zum anderen betreffen sie die Abschiebung bzw. Rückführung der Migranten, die gegen die Aufenthaltsgesetzgebung des Landes verstoßen haben.

Im spanischen Fall fand die gewisse Permissivität, die lange Zeit Politiken der Einreise bestimmte, ihre Entsprechung bei Politiken bezüglich des Aufenthalts irregulärer Migranten. Mit dem neuen, progressiven Ausländergesetz vom Januar 2000 (Ley Orgánica 4/2000) wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass irreguläre Migranten durch eine Registrierung in den lokalen Meldereistern Zugang zu bestimmten öffentlichen Dienstleistungen erhalten konnten, ohne dass sie eine Weitergabe ihrer Daten an die Polizei oder die Ausländerbehörde fürchten mussten. Im gleichen Gesetz wurde weiterhin festgeschrieben, dass eine simple Verletzung der Aufenthaltsgesetzgebung allein noch kein Grund für eine Abschiebung darstellte. In den sukzessiven Reformen des Ausländergesetzes wurden diese liberalen Regelungen zwar nach und nach revidiert; de facto hatte sich an der

Situation von irregulären Migranten zumindest bis in die zweite Hälfte des ersten Jahrzehnts nach der Jahrhundertwende kaum etwas geändert. (Santoyala 2006: 138; González-Enríquez 2010: 264) Abschiebungsbeschlüsse wurden in der Regel nicht vollstreckt. Die Einschreibung in den *padrón municipal* eröffnete auch irregulären Migranten eine Form der lokalen Mitgliedschaft, die ihnen ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe und an existentieller Absicherung ermöglichte. Alle Migranten erhielten Zugang zur allgemeinen Gesundheitsversorgung, schulpflichtige Kinder konnten die Schule besuchen, je nach Kommune und Autonomer Gemeinschaft konnten die Irregulären auch noch weitere öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen. Die Gefahr, bei einer Personenkontrolle als Irregulärer identifiziert zu werden und sich daraufhin in Abschiebehaft wiederzufinden – allgegenwärtig etwa in Deutschland – blieb lange Zeit gering.

Auch die verstärkte Einbeziehung von Herkunfts- und Transitländern in die Politiken der Kontrolle, die sich in den letzten Jahren der konservativen Regierung schon abzeichnete und dann von den Sozialisten ab 2005 systematisch verfolgt wurde, änderte daran nur wenig. Zwar wurden mit einer ganzen Reihe von lateinamerikanischen und afrikanischen Staaten Rückübernahmeabkommen ausgehandelt. Ihre Anwendung fanden diese jedoch vornehmlich bei Migranten, die bei der irregulären Einreise aufgegriffen wurden. Die große Mehrheit dieser Migranten muss seitdem mit ihrer Rückführung rechnen – entweder in das Transitland, von dem aus sie die Reise nach Spanien angetreten haben, oder aber in ihr Herkunftsland, sofern mit diesem ein Rückübernahmeabkommen besteht. (González-Enríquez 2010: 253) Die Situation der Irregulären, die sich bereits im Land befanden, änderte sich durch die Unterzeichnung der Rückübernahmeabkommen nur geringfügig.

Seit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 ist jedoch eine Verschärfung der Politiken der Kontrolle auch gegenüber irregulären Migranten, die sich bereits in Spanien befinden, zu beobachten. Das enorme Anwachsen der Arbeitslosigkeit, insbesondere in Folge des Zusammenbruchs der Bauwirtschaft, veränderte die Haltung der sozialistischen Regierung gegenüber Irregulären. Die Permissivität, die lange Zeit bestimmend war, wurde zunehmend durch repressive Maßnahmen ersetzt. Irreguläre Migration wurde nun als „nuisance“ wahrgenommen. (González-Enríquez 2010: 265) In der Folge kam es erstmals zu „massive roundups of immigrants“. (González-Enríquez 2010: 265) Der damalige Innenminister Alfredo Pérez Rubalcaba hat die Existenz dieser Kontrollen, die sich gezielt gegen irreguläre Migranten richten, mit Verweis auf die geltende Rechtslage stets bestritten. In der Tat erlaubt

die spanische Gesetzgebung Personenkontrollen nur beim Verdacht einer Straftat. Spanische Medien und zahlreiche NGOs warfen der sozialistischen Regierung jedoch vor, systematische Kontrollen von Personen aufgrund deren physischen Erscheinungsbild vorzunehmen und stützten diese Anschuldigung mit zahlreichen empirischen Belegen.¹⁹⁵ (Cáritas española 2011; Amnestía Internacional 2011)

Die Anzahl der Abschiebungen von irregulären Migranten lassen jedoch nicht unbedingt auf eine gezielte Bekämpfung des irregulären Aufenthalts schließen. 2010 wurden 3.258 Migranten wegen fehlender Papiere abgeschoben. 2009 waren es 5.687. (Ministerio del Interior 2011b) Angesichts von mehr als 300.000 irregulären Migranten, die 2010 in Spanien lebten, legen diese Zahlen nahe, dass es eine systematische Politik der Identifizierung und Abschiebung von irregulären Migranten nicht gibt oder aber, dass sie sich durch eine erhebliche Ineffizienz auszeichnet. Gleichwohl hat die Verschärfung der Politik seit 2008 zu einem enormen Druck auf Irreguläre geführt. Die Zeiten, in denen Migranten ohne Papiere ohne Angst vor Entdeckung und Abschiebung leben konnten, sind vorbei.

Zu den restriktiven Maßnahmen, die den Kurswechsel in der Regierungspolitik seit 2008 markieren, gehört auch die Zustimmung zur sogenannten „Abschieberichtlinie“ der EU (Europäisches Parlament et al. 2008) sowie die Verlängerung der Höchstdauer der Abschiebehaft von 40 auf 60 Tage, wie sie in der letzten Reform des Ausländergesetzes von 2009 festgeschrieben wurde. (Ley Orgánica 2/2009) Ausländer, die bei der irregulären Einreise aufgegriffen oder ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung in Spanien angetroffen werden, können in sogenannten *Centros de Internamiento de Extranjeros* (Internierungszentren für Ausländer – CIE) bis zu ihrer Abschiebung festgehalten werden. Die Existenz und die Bedingungen der Abschiebehaft in diesen Einrichtungen sind seit langem Gegenstand massiver Kritik von NGOs und linken Parteien wie etwa der *Izquierda Unida*. (Comisión Española de Ayuda al Refugiado 2009; Ferrocarril Clandestino et al. 2010) Sie kritisieren den Umstand, dass Ausländer lediglich wegen eines administrativen Verstoßes gegen die Aufenthaltsgesetzgebung de facto inhaftiert werden. Bemängelt werden weiterhin unter anderem der fehlende Zugang zu juristischer Beratung, mangelnde Gesundheitsversorgung und unzureichende sanitäre Bedingungen in diesen Zentren. In einem Manifest vom Juni 2011 forderten mehr als 300 NGOs die Schließung der CIE. In dem

¹⁹⁵ Vgl. etwa El País, 19.01.2011, enlatino.com, 18.01.2011.
<http://www.enlatino.com/actualidad/redadas/redadas-no-hay-las-prohibe-la-constitucion-rubalcaba-otra-vez-27776>; (27.06.2011)

Dokument wird der sozialistischen Regierung vorgeworfen, auch eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes (Ley Orgánica 2/2009) die Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen für das Funktionieren dieser Einrichtungen zu verschleppen und die internierten Ausländer damit der Willkür der Behörden auszusetzen.¹⁹⁶

Mit der restriktiven Wende der spanischen Migrationspolitik im Zuge der Wirtschaftskrise haben sich auch die Politiken der Kontrolle gegenüber irregulären Migranten im Land verschärft. Die Polizei führt gezielte Kontrollen zur Erfassung von irregulären Migranten durch. Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere, die in eine solche Kontrolle geraten, müssen mit der Abschiebung rechnen. Seit die sozialistische Regierung Rückübernahmeabkommen mit zahlreichen Herkunftsländern unterzeichnet hat, wird die große Mehrheit der Abschiebungsbescheide auch vollstreckt. Gleichzeitig weisen die relativ niedrigen Zahlen von abgeschobenen Irregulären darauf hin, dass es eine systematische Politik der Kontrolle gegenüber Irregularität im Aufenthalt offensichtlich nicht gibt. Diesem Befund entspricht auch die Tatsache, dass die spanische Regierung keinen Gebrauch von der Möglichkeit des Datenabgleichs zwischen den lokalen Melderegistern, wo auch die meisten Irregulären registriert sind, und den Daten der Ausländerbehörden macht, obwohl dieser seit einer Gesetzesreform aus dem Jahr 2003 theoretisch möglich ist. (Ley Orgánica 11/2003) Gleichwohl haben diese Maßnahmen der Kontrolle dazu geführt, dass irreguläre Migranten nun auch in Spanien in permanenter Angst vor Entdeckung und Abschiebung leben müssen. (Amnistía Internacional 2011) Dieser Umstand steht in einem Widerspruch zu den liberalen und pragmatischen Ansätzen, welche die Politiken Spaniens gegenüber irregulären Migranten in vielen Bereichen bis heute kennzeichnen.

Die Möglichkeit einer lokalen Mitgliedschaft durch die Einschreibung im *padrón municipal* und die Perspektiven einer kollektiven oder individuellen Regularisierung sind Ausdruck einer Haltung, die das Phänomen der irregulären Migration als Bestandteil des säkularen Zuwanderungsprozesses begreift und in erster Linie an der Verminderung der negativen Folgen der Irregularität sowie an deren perspektivischer Überwindung interessiert ist. Die Verschärfung der Kontrollpolitik gegenüber den irregulären Migranten im Land seit 2008 trug nur unwesentlich zur Verminderung der Anzahl irregulärer Migranten bei, hat aber massive Folgen für die Lebenssituation der Irregulären, die sich von nun an der gleichen permanenten Unsicherheit ausgesetzt sahen, wie sie für Menschen ohne Papiere in den

¹⁹⁶ „Que el derecho no se detenga a la puerta de los CIE.” <http://www.mugak.eu/noticias/565>; (29.06.2011).

anderen europäischen Ländern seit jeher Normalität ist. Ohne Not hat die sozialistische Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero ein wichtiges Element der relativen progressiven Kohärenz, die ihre Migrationspolitik auszeichnete, einer ebenso populistischen wie wirkungslosen Reaktion auf die Wirtschaftskrise geopfert.

4.5.2. Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration

Länder, die mit dem Phänomen der irregulären Zuwanderung konfrontiert sind, machen meist die Erfahrung, dass den Politiken der Kontrolle strukturelle Grenzen gesetzt sind. Migrationsprozesse erfahren ihre Dynamisierung durch das Zusammenspiel von verschiedenen Faktoren und Umständen in den Herkunfts- und Zielregionen. Politiken der Kontrolle haben darauf nur einen begrenzten Einfluss. Neben der Definition des Status – es liegt in der Kompetenz der Zielländer, Prozesse der Migration etwa durch Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen als regulär oder als irregulär zu kategorisieren – können Politiken der Kontrolle höchstens Umfang und Charakter der Zuwanderung in einem gewissen Maß beeinflussen. Eine vollständige Verhinderung irregulärer Migration ist jedoch kaum möglich. (Düvell 2006; Gosh 1998)

Politiken der Vermeidung irregulärer Migration zielen deshalb sowohl auf den Status der Migration als auch auf eine Beeinflussung der Push- und Pull-Faktoren ab, von welchen die Dynamisierung von Migrationsprozessen ausgeht. Dabei zeigte sich, dass die effektivste Politik zur Vermeidung irregulärer Migration die Schaffung von regulären Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten ist. (Angenendt 2007) Migrationsströme können so in reguläre Bahnen gelenkt werden. Davon profitieren die betroffenen Migranten ebenso wie die Aufnahmegesellschaften und die Herkunftsländer. Darüber hinaus richten sich Politiken der Vermeidung von irregulärer Migration auf die Umstände in den Herkunfts- und Zielländern, die die Migrationsentscheidung beeinflussen.

Die spanischen Regierungen taten sich lange Zeit schwer, Politiken der Vermeidung irregulärer Migration zu formulieren, wie sie insgesamt nur langsam auf die veränderte Rolle Spaniens als Zielland von Migration reagierten. Ebenso wie die gesamte Migrationspolitik ist auch dieser Bereich durch mitunter erratische Entwicklungen gekennzeichnet, die im Folgenden analysiert werden sollen. Dabei werden zunächst Politiken diskutiert, die auf die

Schaffung von regulären Zuwanderungsmöglichkeiten abzielten. Daran anschließend stehen Politiken zur Beeinflussung der Push- und Pull-Faktoren im Zentrum des Interesses.

4.5.2.1. *Reguläre Arbeitsmigration nach Spanien*

Spanien verfügte über lange Zeit über völlig unzureichende Möglichkeiten der regulären Zuwanderung von Arbeitskräften. Dieser faktischen Geschlossenheit des spanischen Arbeitsmarktes stand eine seit den frühen neunziger Jahren stetig zunehmende Nachfrage nach Arbeitskräften in bestimmten Sektoren der spanischen Wirtschaft gegenüber, die durch das Angebot an autochthonen Arbeitskräften nicht mehr befriedigt werden konnte. (Cachón Rodríguez 2006) Dieses Missverhältnis war der zentrale Triebfaktor für die irreguläre Migration nach Spanien. Zwischen 1996 und 2007 entstanden in Spanien mehr als acht Millionen neue Jobs, vielfach jedoch zu Konditionen, die von einheimischen Arbeitskräften nicht akzeptiert wurden. (González-Enríquez 2010: 247) Verschiedene Reformen, die eine reguläre Arbeitsmigration ermöglichen sollten, blieben in ihrer Reichweite stets hinter der tatsächlichen Nachfrage zurück. Erst die Wirtschaftskrise von 2008 setzte dieser Entwicklung ein Ende.

Das Ausländergesetz von 1985 (Ley Orgánica 7/1985) sah nur eine Möglichkeit für den Zugang von Ausländern zum spanischen Arbeitsmarkt vor. Im Rahmen des sogenannten *régimen general*, also des Regelverfahrens, konnte ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer im Ausland kontraktieren, wenn für die entsprechende Stelle kein Spanier, kein Gemeinschaftsbürger und kein in Spanien wohnhafter Nicht-EU-Ausländer zur Verfügung stand. Diese Beachtung des sogenannten Inländervorbehalts wurde durch ein aufwendiges und intransparentes Verfahren geprüft. Erst nach dieser Prüfung konnte die Anstellung erfolgen und der betroffene Arbeitsmigrant regulär nach Spanien einreisen. Dieses komplizierte und schwerfällige System machte eine reguläre Zuwanderung von Arbeitsmigranten de facto unmöglich. (González-Enríquez 2010: 249) Stattdessen führte es zur Etablierung eines Musters, das charakteristisch für die Zuwanderung nach Spanien werden sollte: Arbeitsmigranten reisten irregulär ein und nahmen einen Job an. Hatte sich so ein Arbeitsverhältnis etabliert, wurde das Prozedere so abgewickelt, als befände sich der Arbeitsmigrant noch im Ausland. So diente das Verfahren nach dem *régimen general* von

Anfang an nicht als Instrument „für die legale Einreise von Arbeitsmigranten, sondern als System der Regularisierung.“¹⁹⁷

Auch die Einführung von jährlichen Kontingenten für ausländische Arbeitskräfte im Jahr 1991 änderte nichts an dieser Situation. Diese Kontingente sollten unter Beibehaltung des Inländervorbehalts bestimmte Branchen für die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland öffnen. Sie wurden jährlich festgesetzt und umfassten zwischen 15.000 (1997) und 30.000 (1999) Plätze. (Kreienbrink 2004: 257-273) Doch auch dieses System funktionierte de facto als verdeckter Regularisierungsmechanismus. In den Jahren zwischen 1992 und 1996 wurde jeweils das gesamte Kontingent zur Regularisierung von Migranten ausgeschöpft, die sich bereits in Spanien befanden. Diese Umwidmung des Kontingents war so weitgehend akzeptiert, dass selbst die Regierung, als sie 1996 ein außerordentliches Regularisierungsprogramm auflegte, auf die Festsetzung eines Kontingents für das betreffende Jahr verzichtete. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 150) Die Instrumente des *régimen general* und der Kontingente waren also weit davon entfernt, einen Weg für die reguläre Zuwanderung von Arbeitsmigranten nach Spanien zu öffnen. Im Gegenteil: Die restriktive Praxis des *régimen general* und die Zweckentfremdung des Kontingents trugen in ihrer Wirkung zu einer Verstärkung der irregulären Migration bei. Die irreguläre Einreise erwies sich als de facto einzige Möglichkeit und wurde durch die Perspektive eines „relativ einfachen Zugangs zur Regularität“¹⁹⁸ noch attraktiver.

Die Neuordnung der Migrationsgesetzgebung im Jahr 2000 sah vor, endlich eine Form der gesteuerten Arbeitsmigration nach Spanien zu schaffen. Die bisherige Situation, die durch die faktische Abschottung des Arbeitsmarktes für Migranten, eine anhaltend hohe irreguläre Migration und die verdeckten jährlichen Regularisierungen gekennzeichnet war, sollte überwunden werden. Kernpunkt der progressiven Neuordnung, die auch durch die *Gegenreform* des neuen Ausländergesetzes nach dem Wahlsieg des PP nicht verändert wurde, war die Rückführung des Kontingents zu seiner ursprünglichen Bestimmung und eine Vereinfachung des Verfahrens. Der Inländervorbehalt fiel weg. Irreguläre Migranten waren von einer Berücksichtigung im Kontingent ausgeschlossen. Durch einen erneuten außerordentlichen Regularisierungsprozess und die Schaffung eines Verfahrens der

¹⁹⁷ „Para la entrada legal de trabajadores inmigrantes, sino como sistema de regularización.” (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 148)

¹⁹⁸ „Un relativamente fácil acceso a la regularidad.“ (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151)

individuellen Regularisierung sollte dieser Migrantengruppe eine Alternative zur Konsolidierung ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation geschaffen werden.

Die neue Regelung, die bis 2002 erarbeitet wurde, sah vor, dass Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeber auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften und auf gesamtstaatlicher Ebene gemeinsam über Umfang und Charakteristika des jährlichen Kontingents entscheiden. Dabei sollte sowohl die Situation des Arbeitsmarktes als auch „der Migrationsdruck auf unsere Grenzen“¹⁹⁹ berücksichtigt werden. Am Ende dieses Prozesses stand ein nach Regionen und Branchen gegliedertes jährliches Kontingent, das von der Regierung beschlossen wurde. Unternehmen konnten nun auf der Grundlage dieses Kontingentes Stellenangebote an die zuständigen Behörden richten, die diese dann an die spanischen Konsularbehörden in den potentiellen Herkunftsländern weiterleiteten. Normalerweise wurden dabei die Länder berücksichtigt, mit denen bilaterale Abkommen über Migrationsfragen bestanden. In den Jahren 2001 bis 2003 schloss die spanische Regierung solche Verträge mit Kolumbien, Marokko, Polen, Ecuador, Rumänien und der Dominikanischen Republik. In den Herkunftsländern wurde die Verwaltung der Stellenangebote den jeweiligen nationalen Behörden übertragen. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 160)

Ab dem Jahr 2002 wurden jährlich Kontingente nach diesem Prozedere festgesetzt. In der Praxis erwies sich diese Form der Steuerung regulärer Arbeitsmigration als Fehlschlag. Mit rund 20.000 Stellen pro Jahr bewegten sich die Kontingente in einer Größenordnung, die weder dem Migrationsdruck noch der tatsächlichen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsprach. Damit konnte sich das System weder zu einer Alternative zur irregulären Migration noch zu einem funktionierenden Instrument der bedarfsorientierten Zuwanderung von Arbeitskräften entwickeln. Die irreguläre Zuwanderung von Arbeitskräften nahm im Gegenteil weiter zu und wurde von der boomenden Wirtschaft wie bisher informell absorbiert. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 158) Für den geringen Umfang des Kontingents waren Gewerkschaften und Unternehmen mitverantwortlich, die aus unterschiedlichen Gründen für eine enge Beschränkung des Kontingents sorgten. Neben allgemeinen Fehleinschätzungen dürften Angst vor Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt auf Seiten der Gewerkschaften, mangelnde Repräsentativität und in manchen Fällen auch Interesse an einem gewissen Grad an irregulärer Migration bei den Unternehmervetretern

¹⁹⁹ „La presión migratoria sobre nuestras fronteras.“ (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 152)

dabei eine Rolle gespielt haben. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 158) Darüber hinaus war das System des Kontingents so kompliziert und für Arbeitgeber und Migranten mit so vielen Unabwägbarkeiten verbunden, dass nicht einmal die bestehenden Plätze voll ausgeschöpft wurden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auch nach den Reformen des Jahres 2000 aufgrund der geringen Kapazitäten und der administrativen Unzulänglichkeiten des Kontingents sowie der faktischen Bedeutungslosigkeit des *régimen general* eine reguläre Zuwanderung von Arbeitskräften nach Spanien de facto nicht möglich war. Dem stand ein enormer Migrationsdruck und eine ungebremschte Nachfrage nach Arbeitskräften gegenüber – mit der Konsequenz, dass die irreguläre Zuwanderung weiterhin die Regel blieb und in der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts eine einzigartige Dynamik erlangte. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 164)

Nach dem überraschenden Wahlsieg der Sozialisten bei den Parlamentswahlen vom März 2004 leitete die Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero vor dem Hintergrund der anhaltenden irregulären Zuwanderung und einer ungebrochenen Nachfrage auf dem spanischen Arbeitsmarkt eine erneute Reform der Zuwanderungsmöglichkeiten von Arbeitskräften ein. Das System des Kontingents wurde beibehalten, jedoch in der Verwaltung vereinfacht. Außerdem weitete die sozialistische Regierung das Instrument eines Kontingents zur Arbeitssuche, das schon am Ende der vorangegangenen Legislatur eingeführt worden war, aus. Über dieses Kontingent konnten Migranten für einen Zeitraum von drei Monaten nach Spanien kommen, um dort auf eigene Initiative nach einer Arbeitsstelle zu suchen.

Eine weitere Neuerung war die Neukonfiguration des *régimen general*. Das bisherige Verfahren wurde im Wesentlichen beibehalten, allerdings wurde die Überprüfung des „Inländervorbehalts“ vereinfacht. Darüber hinaus etablierte die sozialistische Regierung ein zweites Verfahren, das stärker auf eine politische Einschätzung der Situation auf dem Arbeitsmarkt rekurriert. Dabei entfällt die Pflicht für den individuellen Nachweis, dass für eine Stelle kein Bewerber im Inland zur Verfügung steht. Stattdessen erstellen, ähnlich wie beim Verfahren zur Festsetzung des Kontingents, Vertreter der Regierung zusammen mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden auf Autonomieebene dreimal pro Jahr eine sogenannte „Liste von schwer zu besetzenden Beschäftigungen“²⁰⁰. Für diese Stellen können

²⁰⁰ „Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.“ (Cachón Rodríguez 2009: 141)

Arbeitnehmer im Ausland angeworben werden, ohne dass eine Prüfung des Inländervorbehalts abgewartet werden muss. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 167)

Die Vereinfachung und Ausweitung des Kontingentsystems, die Wiederbelebung des *régimen general* und die Einführung des Instruments der direkten Anwerbung für schwierig zu besetzende Beschäftigungen führten ab 2005 erstmals zu einer signifikanten Zunahme der regulären Arbeitsmigration nach Spanien, „was eine absolute Neuheit darstellt, da es dies zuvor niemals gegeben hatte.“²⁰¹ Zwischen 2006 und 2007 erhielten mehr als 440.000 Ausländer befristete Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen. (Cachón Rodríguez 2009: 141) Diese Maßnahmen haben zu einem Rückgang der irregulären Migration beigetragen. Der hohe Anteil von Irregularität in Aufenthalt und Beschäftigung in diesen Jahren deutet jedoch darauf hin, dass diese Reformen nicht ausreichend waren, um das spanische „Modell der irregulären Migration“²⁰² nachhaltig zugunsten einer regulären Arbeitsmigration zu verändern. Der hohe Migrationsdruck und die Nachfrage im informellen Sektor sorgten trotz der Zunahme regulärer Migration und der regulären Beschäftigung von Migranten für eine anhaltende Dynamisierung dieses Modells. (Cachón Rodríguez 2009: 141; Riedel 2011) Erst die Folgen der Wirtschaftskrise setzten der irregulären Migration ein (vorläufiges) Ende.

Nichtsdestotrotz hat die sozialistische Regierung eine Reihe von Instrumenten geschaffen bzw. komplementiert, die eine bedarfsorientierte, mit Gewerkschaften und Arbeitgebern abgestimmte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zumindest theoretisch möglich macht. Unter den Bedingungen der schweren Wirtschafts- und Beschäftigungskrise, die Spanien seit 2008 durchlebt, kommen diese Instrumente allerdings kaum zu Anwendung. Sowohl das Kontingent wie auch die Liste der schwer zu besetzenden Stellen wurden in den Jahren der Krise bis zur faktischen Bedeutungslosigkeit reduziert. Sollte sich die wirtschaftliche Situation wieder ändern und eine erneute Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften entstehen, kann eine künftige Regierung auf die vorhandenen Instrumente zurückgreifen – vorausgesetzt, der politische Wille und der soziale Konsens für eine aktive Zuwanderungspolitik sind vorhanden. (Kreienbrink 2009)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es die spanischen Regierungen bis zum Einsetzen der Wirtschaftskrise nicht geschafft haben, Möglichkeiten zur regulären Zuwanderung von Arbeitskräften zu entwickeln, die sowohl den Bedürfnissen des

²⁰¹ „Lo cual es una novedad absoluta porque nunca antes había ocurrido.“ (Cachón Rodríguez 2009: 141)

²⁰² „Modelo de migración irregular.“ (Cachón Rodríguez 2009: 140)

Arbeitsmarktes als auch dem Migrationdruck gerecht geworden wären. Dies hatte eine beständige Zunahme der irregulären Migration zur Folge. Ein Großteil der irregulären Migranten konnten ihre aufenthalts- und arbeitsrechtliche Situation nach wenigen Jahren regularisieren, sei es durch die periodisch wiederkehrenden kollektiven Legalisierungen, sei es durch das Instrument der individuellen Regularisierung, dessen Anwendung seit 2004 ausgeweitet wurde. Diese Politik erwies sich so zwar als wirkungsvolle „ex post Regulierung“ der Migrationsprozesse, die auf der Seite des Ziellandes in erster Linie von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ausgelöst wurden. (Finotelli 2008) Aber auch der sozialistischen Regierung ist es nicht gelungen, das Migrationsmuster nachhaltig zu verändern, das den gesamten Zuwanderungsprozess nach Spanien prägte: Irregularität bei Einreise und/oder Aufenthalt sowie bei der Beschäftigung, die erst im Nachhinein sukzessive in reguläre Formen überführt wird. Ohne die dramatische Wirtschaftskrise, die den Migrationsprozess nach Spanien quasi vollständig zum Erliegen brachte, hätte sich an diesem Muster wohl auch wenig geändert.

4.5.2.2. *Politiken zur Beeinflussung der Push-Faktoren*

Über die Interdependenzen von Migration und Entwicklungszusammenarbeit hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten eine breite akademische und politische Debatte entwickelt. (Adepoju et al. 2008; Haan 2006; Hunger 2003; Newland 2003) Die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern als Mittel zur Vermeidung unerwünschter Migration steht schon seit dem Gipfel von Tampere auf der Agenda der EU und vieler Mitgliedsstaaten. (Pinyol i Jiménez 2009) Auch der Gesamtansatz Migration der Europäischen Kommission räumt der Entwicklungszusammenarbeit einen breiten Stellenwert ein. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a)

Im Zuge der Externalisierung der Kontrollpolitiken herrschte dabei lange Zeit ein restriktiver Ansatz vor. Herkunfts- und Transitstaaten erhielten Mittel der Entwicklungszusammenarbeit als Gegenleistung für die Übernahme von Kontrollaufgaben bei der Verhinderung unerwünschter Zuwanderung und für die Kooperation bei der Rückübernahme von abgewiesenen oder abgeschobenen Migranten. Erst in den letzten Jahren hat ein stärker präventiv orientierter Ansatz an Bedeutung gewonnen, der darauf abzielt, durch Verbesserung der Lebensumstände in den Herkunftsländern die Faktoren zu beeinflussen, die eine Entscheidung zur Migration bestimmen. (Pinyol i Jiménez 2009: 269)

Auch in Spanien fand der Zusammenhang von Migration und Entwicklungspolitik frühzeitig Eingang in die politische Diskussion. Schon in den „Grundlinien zur Ausländerpolitik“, die die sozialistische Regierung von Felipe González 1991 verabschiedete, wurde die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern erwähnt. Dies war jedoch wenig mehr als ein „rhetorischer Anspruch ohne echte Einlösung.“ (Kreienbrink 2004: 259) Schließlich war die spanische Regierung zu diesem Zeitpunkt nicht nur weit davon entfernt, eine kohärente Migrationspolitik zu formulieren, sondern musste auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eine umfassende Konzeption dieses Politikfelds erst noch erstellen. (Kreienbrink 2004: 369-375) Die konservative Regierung von José María Aznar nahm dann um die Jahrtausendwende explizit Bezug auf das ursprünglich aus Frankreich stammende Prinzip des „codéveloppement“. (Lacomba/Falomir 2010) Insgesamt lässt sich aber mit Kreienbrink (2004: 377-378) festhalten, „dass ein wirklicher Nexus zwischen einer kurzfristig an Begrenzung orientierten Migrationspolitik und einer Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die nur langfristige Ergebnisse liefern kann, bis zum Ende der 1990er Jahre in Spanien so gut wie nicht zu erkennen war.“

Im Programm GRECO²⁰³, in dem die konservative Regierung 2001 ihre migrations- und integrationspolitischen Maßnahmen und Ziele zusammenfasste, fand das Konzept des Co-Development im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen über Migrationsangelegenheiten, die mit ausgewählten Herkunftsländern geschlossen werden sollten, Erwähnung. Dabei lag eine besondere Betonung auf der Rückkehr der Migranten, die auf Grundlage dieser Verträge für eine gewisse Zeit in Spanien arbeiten sollten. Mittels der Förderung des „codesarrollo“ sollte diese Migranten zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen. (Kreienbrink 2004: 436) In diesen Verträgen, die Spanien zwischen 2001 und 2004 mit einer Reihe von Herkunftsländern schloss, herrschte ein restriktiver Ansatz vor. Durch eine Bevorzugung bei der temporären Arbeitsmigration, durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit und durch weitere Vorteile sollten diese Länder zur Kooperation bei der Migrationskontrolle und der Rückübernahme gewonnen werden. (Pinyol i Jiménez 2009: 271) Diese Politik zielte darauf ab, irreguläre Migration nach Spanien durch eine Verbesserung der Kontrolle zu verhindern.

Die sozialistische Regierung, die seit 2004 an der Macht war, sah sich mit einer Reihe von Entwicklungen und Ereignissen konfrontiert, die eine Neuorientierung dieser Politik der

²⁰³ Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración. (Globalprogramm zur Regelung und Koordinierung von Ausländerangelegenheiten und Einwanderung.)

Externalisierung nötig machten. Neben der unvermindert anhaltenden massenhaften irregulären Migration aus Lateinamerika nach Spanien waren dies insbesondere die Ereignisse an den Grenzen der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla im Herbst 2005 und die als „Krise der *cayucos*“²⁰⁴ bezeichnete massenhafte Ankunft von irregulären Migranten an den Küsten der Kanarischen Inseln.

Im September und Oktober 2005 versuchten Tausende von verzweifelte Migranten, größtenteils aus Subsahara-Afrika, die Grenzanlagen der beiden Exklaven in Marokko zu stürmen. Dabei kamen mindestens 14 Migranten ums Leben, hunderte wurden verletzt.²⁰⁵ Internationale Menschenrechtsorganisationen wie Ärzte ohne Grenzen beschuldigten die marokkanische Regierung, mindestens 800 Migranten, die während der Ereignisse in Ceuta und Melilla festgenommen worden waren, in die Sahara deportiert und dort ohne Nahrungsmittel und Wasser ihrem Schicksal überlassen zu haben.²⁰⁶ Zahlreiche NGOs protestierten gegen das Vorgehen Marokkos, aber auch gegen die Politik Spaniens und der EU, durch die Einbeziehung von Staaten wie Marokko in die Migrationskontrolle die Verantwortung für die Migranten ohne Rücksicht auf die Beachtung der Menschenrechte weiterzugeben. (Pinyol i Jiménez 2009: 270)

Im gleichen Jahr setzte die massenhafte Überfahrt von Migranten, ebenfalls mehrheitlich aus den Ländern südlich der Sahara, von den Küsten Marokkos, Mauretaniens und anderen Ländern Westafrikas auf die Kanarischen Inseln ein. Durch die Verbesserung der Überwachung der Straße von Gibraltar und der Mittelmeerküsten, insbesondere durch die Installierung des Überwachungssystems SIVE, hatten sich die Routen für die irreguläre Einreise nach Spanien auf den offenen Atlantik verlagert. Dieser Migrationsprozess erreichte 2006 seinen Höhepunkt, als 31.878 irreguläre Migranten auf den Kanarischen Inseln aufgegriffen wurden. (Ministerio del Interior 2011b: 5) Tausende Migranten kamen bei der gefährlichen Überfahrt in den oftmals kaum hochseetüchtigen *cayucos* um ihr Leben. (Kiza 2008) Die Bilder von halbverdursteten und erschöpften Migranten, von angespülten Toten und von gekenterten Fischerbooten, aber auch die Angst vor einer vermeintlichen Flut von afrikanischen Migranten, alarmierten Öffentlichkeit und Politik in Spanien:

Der soziale und mediale Druck, den die beiden Ereignisse generierten, zwang die spanische Regierung dazu, die Außendimension ihrer Immigrationspolitik zu überprüfen und dabei die

²⁰⁴ „Crisis de los cayucos.“ (Pinyol i Jiménez 2009: 277)

²⁰⁵ El País, 06.10.2005.

²⁰⁶ El País, 07.10.2005.

Notwendigkeit eines Dialogs mit den Herkunfts- und Transitstaaten und den Zusammenhang von Migration und Entwicklung stärker zu berücksichtigen.²⁰⁷

In der Folgezeit rückte die irreguläre Migration aus Afrika stärker als bisher in den Fokus der spanischen Außenpolitik. Die sozialistische Regierung verstärkte zum einen ihre Politiken der Kontrolle, etwa durch die Ausweitung des SIVE auf die Kanarischen Inseln oder durch eine weitere Aufrüstung der Grenzschutzanlagen in den beiden Exklaven. Außerdem drängte die spanische Diplomatie mit einigem Erfolg auf eine verstärkte Europäisierung der Politik der Migrationskontrolle gegenüber dem Kontinent, etwa durch die Stärkung von Frontex. Zum anderen formulierte sie eine umfassende „Migrationsdiplomatie“²⁰⁸ gegenüber den subsaharischen Staaten. Diese Politik, die sich in bilateralen Migrationsabkommen, den sogenannten „Verträgen der zweiten Generation“²⁰⁹ und dem *Plan África* als Rahmen manifestierte, umfasste neben der schon etablierten Externalisierung der Migrationskontrolle erstmals auch eine systematische Berücksichtigung von entwicklungspolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern und damit zur Vermeidung von Migration. Damit einher ging eine sukzessive Erhöhung der spanischen ODA²¹⁰ an afrikanische Länder, bis Afrika 2008 erstmals mit Lateinamerika als bislang wichtigster Empfängerregion spanischer Entwicklungshilfe gleichzog.

Plan África

Die sozialistische Regierung formulierte ihre neue Afrikapolitik in einem umfassenden Rahmenplan, dem sogenannten *Plan África* (2006-2008). (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006) Dieser Rahmenplan wurde 2008 für weitere vier Jahre aufgelegt (Plan África 2009-2012). Damit konsolidierte sich die Bedeutung Afrikas als zentralem Handlungsfeld der spanischen Außenbeziehungen.

Im ersten *Plan África* werden Ziele und Prioritäten der spanischen Afrikapolitik dargelegt. Darunter fallen die Förderung von Demokratie, Frieden und Sicherheit (Ziel 1), der „Beitrag Spaniens zum Kampf gegen die Armut und zur Entwicklungsagenda von Subsahara-

²⁰⁷ „La presión social y mediática que generaron ambos sucesos obligaron al gobierno español a reformular la dimensión exterior de su política de inmigración, enfatizando la necesidad de establecer vías de diálogo y cooperación con los países de origen y de tránsito y fortaleciendo el vínculo entre migración y desarrollo.” (Pinyol i Jiménez 2009: 277-278)

²⁰⁸ „Diplomacia migratoria.” (Pinyol i Jiménez 2009: 279)

²⁰⁹ „Acuerdos de segunda generación.” (Pinyol i Jiménez 2009: 279)

²¹⁰ Official Development Assistance.

Afrika²¹¹ (Ziel 2), die Förderung der Kooperation bei der Regulierung von Migrationsströmen (Ziel 3), die aktive Partizipation an der Afrika-Strategie der EU (Ziel 4), die Förderung des Wirtschaftsaustauschs unter besonderer Berücksichtigung der „Fischereibeziehungen“²¹² und der Energiesicherheit (Ziel 5), die Stärkung der kulturellen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit (Ziel 6) sowie eine Verstärkung der politischen und institutionellen Präsenz Spaniens (Ziel 7). (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006: 30-41) Unter Ziel drei („Förderung der Kooperation zu Regulierung der Migrationsströme“²¹³) wird auch auf die sozioökonomischen Ursachen der Migration hingewiesen. In einem bemerkenswerten Kontrast zur Perzeption der medialen Öffentlichkeit wird festgestellt, dass die Migranten aus Subsahara-Afrika lediglich einen „bescheidenen Anteil an der ausländischen Bevölkerung“²¹⁴ Spaniens ausmachen. Lediglich 3,4 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung stamme aus den Ländern Subsahara-Afrikas. Was sie von den Strömen irregulärer Migration aus anderen Regionen unterscheide, seien vielmehr „die oftmals tragischen Umstände, die ihre Einreise auf spanisches Territorium begleiten.“²¹⁵ Vor diesem Hintergrund wird folgendes konstatiert:

Die Regierung beabsichtigt, bezüglich des Themas Migration mit Subsahara-Afrika einen Gesamtansatz zu entwickeln, der die Ursachen der Immigration, die positiven Effekte, die eine reguläre und geregelte Immigration sowohl für die Herkunftsländer als auch für Spanien als Zielland haben kann, sowie die Umstände, unter denen sich die irreguläre Immigration mit ihren verheerenden Folgen für Herkunfts-, Transit- und Zielländer der Migrationsströme vollzieht, berücksichtigt.²¹⁶

Dazu soll die Integration von Migranten aus dieser Region in der spanischen Gesellschaft verbessert, reguläre Möglichkeiten zur Arbeitsmigration geschaffen und der Kampf gegen die irreguläre Zuwanderung verstärkt werden. Auf bilateraler Ebene sieht der *Plan África* die Verbesserung der Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern durch die Etablierung eines Netzes von „Rahmenabkommen über Zusammenarbeit in Migrationsangelegenheiten und Rückübernahme“²¹⁷ vor.

²¹¹ „Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África Subsahariana.“ (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006: 31)

²¹² „Relaciones pesqueras.“ (Ebd.)

²¹³ „Fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios.“ (Ebd.: 33)

²¹⁴ „Proporción modesta de la población extranjera.“ (Ebd.: 34)

²¹⁵ „Las circunstancias, muchas veces trágicas, que rodean su entrada en territorio español.“ (Ebd.)

²¹⁶ „El Gobierno pretende adoptar en materia migratoria con África Subsahariana un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios.“ (Ebd.: 34-35)

²¹⁷ „Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión.“ (Ebd. 35)

Weiterhin definiert der *Plan África* die geografischen Prioritäten Spaniens in der Region. Dabei werden die Staaten Subsahara-Afrikas in drei Kategorien aufgeteilt: Als Länder von prioritärem Interesse²¹⁸ werden Staaten genannt, denen sich Spanien aus historischen und kulturellen Gründen verbunden fühlt, gemeinsame wirtschaftliche Interessen hat oder denen eine besondere Bedeutung bei der „notwendigen Regulierung der Migrationsströme“²¹⁹ zukommt. Länder von spezifischem Interesse²²⁰ sind solche, die als Herkunfts- oder Transitländer von irregulärer Migration, aufgrund ihrer wirtschaftlichen, touristischen oder fischereiwirtschaftlichen Potentiale oder aufgrund besonderer Verbindungen zu Spanien von „unzweifelhaftem Interesse“²²¹ für die spanische Außenpolitik sind, wobei sich diese Interessen im Unterschied zu den Ländern der ersten Gruppe lediglich auf einige wenige Felder beziehen. Unter der dritten Kategorie schließlich werden Länder gelistet, die aufgrund ihrer Instabilität eine Gefährdung von Frieden und Sicherheit in der Region darstellen könnten und deshalb besonderer Beachtung bedürfen.²²² Eine letzte Gruppe umfasst die Organisationen regionaler Integration, darunter die Afrikanische Union (AU), mit denen Spanien verstärkt kooperieren möchte. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006: 45)

Zur Umsetzung der spanischen Afrikapolitik formuliert der *Plan África* schließlich konkrete „Aktionslinien“²²³, in denen inhaltliche Ziele und geografische Prioritäten verknüpft werden. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006: 46-113) In der Aktionslinie, die sich auf die Regulierung von Migrationsströmen bezieht, werden die geplanten Maßnahmen auf interner, bilateraler und multilateraler Ebene konkretisiert. Auf bilateraler Ebene identifiziert der Plan die subsaharischen Staaten Senegal, Mali, Nigeria, Ghana, Kamerun, Niger, Elfenbeinküste, Kap Verde, Guinea-Bissau, Guinea und Gambia als diejenigen Länder, die aufgrund ihrer Bedeutung als Herkunfts- und Transitstaaten irregulärer Migranten besonders eng in die externe Dimension der spanischen Migrationspolitik einbezogen werden sollten. Die im Plan angekündigten Maßnahmen haben in erster Linie eine Verbesserung der Kontrollpolitiken zum Ziel: Die Stärkung des politischen Willens und der

²¹⁸ „Países de interés prioritario.“ Dazu zählen, neben Mauretanien als Bindeglied zwischen dem Maghreb und Subsahara-Afrika, Äquatorialguinea, Senegal, Mali, Nigeria, Angola, Namibia, Südafrika, Mosambik, Kenia und Äthiopien. (Ebd.: 43)

²¹⁹ „Necesaria regulación de los flujos migratorios.“ (Ebd.: 44)

²²⁰ „Países de interés específico“: Kap Verde, Kamerun, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Niger, Guinea, São Tomé und Príncipe, Seychellen und Tansania.

²²¹ „Indudable interés.“ (Ebd.: 45)

²²² Zu diesen „países de especial seguimiento“ zählen der Sudan, die Elfenbeinküste, Zimbabwe, die Demokratische Republik Kongo und der Tschad. (Ebd.)

²²³ „Líneas de acción.“ (Ebd.: 46)

administrativen Fähigkeiten in den Herkunftsländern zum „Kampf gegen die illegale Immigration“²²⁴ und die Förderung der Bereitschaft zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen oder die Verbesserung der polizeilichen und justiziellen Kapazitäten in Herkunfts- und Transitländern zur Grenzkontrolle und zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006: 72-74)

Darüber hinaus werden aber auch entwicklungspolitische Ziele formuliert, wie etwa die „Förderung von Maßnahmen des Co-Development als einer Form der Zusammenarbeit, die ihre Wirkung in dem gemeinsamen Feld von Migration und Entwicklung entfaltet und die die Förderung der menschlichen Entwicklung und der Integration zum Ziel hat.“²²⁵ Auf multilateraler Ebene verweist der *Plan África* insbesondere auf die, unter anderem auf spanische Initiative hin einberufene, Euroafrikanische Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Rabat, in der alle „afrikanischen Staaten, die für Spanien unter migrationspolitischen Gesichtspunkten von Interesse sind“²²⁶, vertreten seien und die neben anderen Themen auch den „engen Zusammenhang von Migration und Entwicklung“²²⁷ zum Gegenstand habe.

Auf Grundlage der im *Plan África* formulierten Vorgaben entwickelte die sozialistische Regierung in der Folgezeit eine rege *Migrationsdiplomatie* gegenüber den bedeutenden Herkunfts- und Transitstaaten irregulärer Migration. Zwischen 2006 und 2008 unterzeichnete Spanien bilaterale Abkommen mit insgesamt zwölf Staaten der Region. Bei sechs dieser Abkommen handelte es sich um Rahmenabkommen über die Kooperation bei Migrationsangelegenheiten und bei der Rückübernahme, also sogenannte *Abkommen der zweiten Generation*. Sie wurden mit Gambia, Guinea, Mali, Niger, Kap Verde und Guinea-Bissau abgeschlossen. Diese Abkommen umfassen Vereinbarungen über Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration, über die Rückübernahme von Migranten, aber auch über den Zugang von Bürgern des jeweiligen Landes zum spanischen Arbeitsmarkt, über die Integration regulärer Migranten in die spanische Gesellschaft und über entwicklungspolitische Maßnahmen im Bereich Migration und Entwicklung. (Azkona 2011: 28) Mit Mauretanien, mit dem schon seit 2001 ein Rückübernahmeabkommen bestand, wurde 2007 ein weiteres

²²⁴ „Políticas de combate contra la inmigración ilegal.“ (Ebd. 76)

²²⁵ „Impulso a acciones de codesarrollo en tanto que modalidad de cooperación que incide sobre el ámbito integrado de migraciones y desarrollo y que tiene por objeto potenciar el desarrollo humano y la integración.“ (Ebd.: 74)

²²⁶ „Todos los países africanos de interés para España desde el punto de vista migratorio.“ (Ebd.: 74)

²²⁷ „Íntima relación entre migración y desarrollo.“ (Ebd.: 75)

Abkommen über Regelungen der Arbeitsmigration²²⁸ geschlossen. Mali, Niger und Senegal unterzeichneten ein Rahmenabkommen über Entwicklungszusammenarbeit. Mit dem Senegal wurde zudem ein Vertrag über die Verhinderung der Migration unbegleiteter Minderjähriger und mit Kap Verde ein Abkommen über die gemeinsame Überwachung von maritimen Gewässern abgeschlossen. Mit Nigeria und Guinea-Bissau waren schon 2001 bzw. 2003 Rückübernahmeabkommen unterzeichnet worden. (Azkona 2011: 27)

In den Kopperationsabkommen der „zweiten Generation“ verpflichten sich die Staaten, bei der Migrationskontrolle zu kooperieren und abgewiesene oder abgeschobene Migranten, die aus dem jeweiligen Land stammen oder aus diesem die irreguläre Einreise nach Spanien angetreten haben, zurückzunehmen. Im Gegenzug werden ihnen finanzielle und technische Hilfe sowie „kleine und unkonkrete Kontingente“²²⁹ für legale Arbeitsmigranten zugesagt.

Die neue Bedeutung, die Subsahara-Afrika in den Außenbeziehung der sozialistischen Regierung einnahm, spiegelte sich auch in der substantiellen Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region wider. Zwischen 2004 und 2008 hat sich die spanische ODA für die Länder dieser Region um 280 Prozent erhöht, was weit über den Zuwachsraten der ODA für andere Region lag. (Azkona 2011: 29) Dabei fällt auf, dass die Länder, die als bedeutende Herkunfts- und Transitstaaten irregulärer Migranten in die spanische Migrationspolitik einbezogen werden, besonders von dieser Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit profitieren. Azkona (2011: 28-35) weist in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Kategorisierung der einzelnen Länder hin. Während im „Ausrichtungsplan für die spanische Entwicklungszusammenarbeit 2005-2008“²³⁰ die nach entwicklungspolitischen Kriterien erstellte Liste der Länder von prioritärem bzw. besonderem Interesse nur vier Länder dieser Kategorie umfasst, werden im *Plan África* 2006-2008 insgesamt neuen Länder so qualifiziert. (Azkona 2011: 28) Besonders augenfällig ist diese Aufwertung bei Nigeria, das erst im *Plan África* als Land von prioritärem Interesse eingestuft wurde und daraufhin mit 149 Millionen Euro zum zweitgrößten Empfänger spanischer ODA nach dem Senegal (179,9 Millionen Euro) avancierte. (Azkona 2011: 30) Die neun westafrikanischen Länder, denen als Herkunfts- und Transitstaaten im *Plan África* eine besondere Bedeutung zugesprochen wurde, haben 2008 insgesamt 219,1 Millionen Euro an

²²⁸ „Acuerdo sobre flujos migratorios laborales“ (Azkona 2011: 27)

²²⁹ „Pequeños y inconcretos cupos.“ (Azkona 2011: 29)

²³⁰ „Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.“

spanischer ODA erhalten. 2004 waren es noch 34,8 Millionen. (Azkona 2011: 30) Das entspricht einer Steigerung um mehr als 500 Prozent.

Angesichts dieser Zahlen scheint es unstrittig zu sein, dass die Neuorientierung der spanischen Afrikapolitik, wie sie mit der Erstellung des ersten *Plan África* eingeleitet wurde, in der Tat durch eine „migrationspolitische Konditionalität“²³¹ geprägt war, wie sie einige Autoren konstatierten. (Azkona 2011; Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2008; Pinyol i Jiménez 2009) Herkunfts- und Transitstaaten, die bei der Kontrolle irregulärer Migration kooperieren, wurden von der sozialistischen Regierung mit einer verstärkten Berücksichtigung bei der Vergabe von ODA-Mitteln belohnt. Für Pinyol i Jiménez (2009: 283) ist dieses Prinzip der „Karotte“ ein Fortschritt gegenüber der Vorgängerregierung von José María Aznar, der noch auf dem Europäischen Rat von Sevilla seine Amtskollegen – erfolglos – vom Primat des „Stocks“²³² bei der Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik zu überzeugen suchte.

Schwieriger ist dagegen die Beantwortung der Frage, ob die verstärkte Berücksichtigung von Entwicklungspolitik in der „Migrationsdiplomatie“, wie sie die spanische Regierung in den letzten Jahren gegenüber den Ländern Westafrikas entfaltet hat, tatsächlich einen kohärenten Politikansatz im Sinne der Bekämpfung von Migrationsursachen und der Förderung positiver Effekte von Migration für Herkunfts- und Transitstaaten repräsentiert. Pinyol i Jiménez (2008, 2009) zeichnet ein insgesamt positives Bild und hebt das Verdienst Spaniens für ein wachsendes Problembewusstsein auf europäischer Ebene hervor. Azkona (2011) konstatiert dagegen, dass die neue spanische Migrationspolitik, wie sie sich in den Migrationsabkommen der *zweiten Generation* manifestiert, zwar theoretisch diesen Anspruch einlöst und damit auch dem Gesamtansatz Migration der Europäischen Kommission entspricht: „Jedoch liegt ihr Schwerpunkt in der Praxis [...] auf der Kontrolle der irregulären Migration, die die zentrale Stellung in der spanischen und in der gemeinschaftlichen Migrationspolitik einnimmt.“²³³ Auch Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre (2008) beklagen die einseitige Ausrichtung der im *Plan África* formulierten Migrationspolitik auf die Dimension der Kontrolle. Über die „notwendige Regulierung der Arbeitsmigration und die Kontrolle der illegalen Migration“ hinaus hätte die

²³¹ „Condicionalidad migratoria.“ (Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2008: 211)

²³² Karotte („zanahoria“) und Stock („palo“) sind auch im Spanischen das Äquivalent von Zuckerbrot und Peitsche.

²³³ „Sin embargo [...] su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, que ocupa el lugar central en la política migratoria comunitaria y española.“ (Azkona 2011: 26)

migrationspolitische Kooperation mit den afrikanischen Ländern auch weitere Handlungsfelder wie etwa Maßnahmen gegen den *brain drain*, Vereinfachung von Rücküberweisungen, Verbesserung des Zugangs zu Asyl, oder „die Initiierung von umfassenden und effizienten Programmen zur lokalen Entwicklung in den Herkunftsländern“ beinhalten müssen.²³⁴

Eine weitere Kritik, die insbesondere von NGOs erhoben wurde, bezieht sich auf die mangelnde Berücksichtigung der Menschenrechte bei der in den Kooperationsabkommen angelegten Externalisierung der Migrationskontrolle. Zwar findet sich in jedem Abkommen eine allgemeine Klausel, die die Einhaltung der Menschenrechte garantieren soll. Die Umsetzung der Kontrollpolitiken ist jedoch Sache der einzelnen afrikanischen Staaten. Diese ist nach Auffassung zahlreicher NGOs oftmals bestimmt durch das komplette Fehlen von rechtsstaatlichen Garantien, der faktischen Unmöglichkeit, Asyl zu beantragen, sowie von schwersten Menschenrechtsverletzungen, wie etwa der „Praxis, subsaharische Immigranten in der Wüste auszusetzen“²³⁵ oder sie unter menschenunwürdigen Konditionen zu internieren. (Azkona 2011: 26-27)

In der zweiten Auflage des *Plan África* für die Jahre 2009 bis 2012, die unter Einbeziehung von entwicklungspolitischen NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet wurde, fand die angeführte Kritik zumindest teilweise Berücksichtigung. (Azkona 2009: 12) So wurden etwa die Menschenrechte neben der Geschlechtergleichheit, der Nachhaltigkeit und Verhinderung des Klimawandels als „übergreifende Ziele“²³⁶ definiert. Insgesamt bemüht sich der neue Rahmenplan der spanischen Afrikapolitik um größere entwicklungspolitische Kohärenz. Dazu gehört eine stärkere Bezugnahme auf den neuen „Ausrichtungsplan für die spanische Entwicklungszusammenarbeit 2009-2012“²³⁷, wie sie im ersten *Plan África* nach Auffassung vieler Autoren versäumt wurde. Während der erste *Plan África* übereinstimmend als weitgehend improvisierte Reaktion der sozialistischen Regierung auf die Ereignisse in Ceuta und Melilla im Herbst 2005 und auf die Krise der *cayucos* interpretiert wurde (Azkona 2011;

²³⁴ „La necesaria ordenación de la migración laboral y el control de la inmigración ilegal [...] La puesta en marcha de amplios y eficaces programas de desarrollo local en los países de origen.” (Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2008: 212)

²³⁵ „La práctica de abandonar a inmigrantes subsaharianos en el desierto.” (Azkona 2011: 26-27)

²³⁶ „Objetivos transversales.” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 33-35)

²³⁷ „Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.“

Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2008), gilt der zweite *Plan África* als ausgereifter. Azkona (2009: 12) konstatiert:

The PA II has improved in numerous ways, for example in the greater linking with the Spanish Co-operation Master Plan, the inclusion of cross-sectional objectives like respect for Human Rights, the promotion of co-ordination between donors and recipients of aid and with existing policies at European and multilateral level.

Die migrationspolitischen Ziele der spanischen Afrikapolitik werden in dem zweiten *Plan África* unter der etwas wolkigen Überschrift „Konsolidierung der Assoziierung mit Afrika auf dem Gebiet der Migration“²³⁸ aufgeführt. In der Einführung wird auf die Bedeutung der bilateralen Rahmenabkommen über Kooperation in Migrationsangelegenheiten – die sogenannten *Abkommen der zweiten Generation* – verwiesen, ihre effektive Umsetzung angekündigt und der Abschluss von weiteren Abkommen dieser Art in Aussicht gestellt. In Anlehnung an den Gesamtansatz Migration der Europäischen Union, an dessen Entwicklung die spanische Regierung einen großen Anteil reklamiert²³⁹, formuliert der zweite *Plan África* drei Aktionslinien zur Umsetzung dieses migrationspolitischen Ziels. Unter „Regelung der legalen Migration“²⁴⁰ verweist der Plan auf die bestehenden Vereinbarungen in den bilateralen Migrationsabkommen und kündigt an, auch künftig – abhängig von der Situation auf dem spanischen Arbeitsmarkt – die Kontraktierung von Arbeitskräften in den Herkunftsländern zu ermöglichen. Besondere Bedeutung wird dabei der Förderung des Ausbaus der nationalen Arbeitsverwaltungen beigemessen. Außerdem sollen Kampagnen gefördert werden, die für die Gefahren irregulärer Migration sensibilisieren und auf die Möglichkeiten regulärer Zuwanderung hinweisen. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 59) Die Aktionslinie „Kampf gegen die illegale Immigration und den organisierten Menschenhandel“²⁴¹ umfasst die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten beim Aufbau von effizienten Strukturen zur Kontrolle irregulärer Migration. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf Maßnahmen zur Verhinderung der irregulären Migration Minderjähriger gelegt, die in den vorangegangenen Jahren stark zugenommen hatte.

Der Themenbereich „Migration und Entwicklung“ steht im Zentrum der dritten Aktionslinie. Dabei ist bemerkenswert, dass die Politiken in diesem Bereich im Vergleich zum ersten Plan eine erhebliche Ausdifferenzierung und Konkretisierung erfahren haben,

²³⁸ „Consolidación de la asociación con África en materia migratoria.“ (Ebd.: 58)

²³⁹ So in der Einleitung zum vierten Ziel des neuen Plan África. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 58)

²⁴⁰ „Organización de la migración legal.“ (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 58)

²⁴¹ „Lucha coordinada contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con seres humanos.“ (Ebd. 59)

während in den übrigen Aktionslinien eher das Gegenteil zu konstatieren ist. Erstmals geht der Plan auf die Bedeutung der Armutsbekämpfung für die Verminderung von Migrationsursachen ein, nachdem das Fehlen dieses Aspekts im ersten *Plan África* vielfach kritisiert wurde. (Azkona 2009; Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2008) In der Aktionslinie werden folgende Maßnahmen angekündigt: „Unterstützt werden nationale und regionale Strategien zur Schaffung von Wohlstand, Bildung und Arbeitsplätzen, die die Lebensbedingungen in den ärmsten Gebieten verbessern sollen.“²⁴²

Weiterhin sollen die Herkunftsländer bei der Formulierung und der Implementierung eigener Politiken unterstützt werden, welche die positiven Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung fördern und negative Folgen minimieren sollen. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 59) Die Förderung eines Dialogs zwischen den verschiedenen politischen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen in den Herkunfts- und Zielländern sollen „transnationale Allianzen und endogene Initiativen“²⁴³ unter dem Paradigma des Co-Development vorantreiben. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Aktionslinie ist die Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Partnerländern, sowohl durch die Entwicklung der Berufsausbildung als auch durch sektorale Programme zur Wirtschaftsförderung. Weiterhin gelobt die spanische Regierung, künftig verstärkt auf die entwicklungspolitische Kohärenz sämtlicher öffentlicher Politiken gegenüber den afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten zu achten. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009: 60) Schließlich wird unter anderem auch die Schaffung eines gemeinsamen „Fonds für Migration und Entwicklung“²⁴⁴ mit der ECOWAS²⁴⁵ angekündigt, der mit einem anfänglichen Budget von zehn Millionen Euro ausgestattet ist. Im Sinne eines Leitbildes für die Intention der spanischen Politik im Feld Migration und Entwicklung wird abschließend aus dem Kommuniqué des „High-level Dialogue on International Migration and Development“ im Rahmen der UN-Generalversammlung 2006 zitiert: „Es ist nötig, den tiefen Ursachen der internationalen Migration zu begegnen um sicherzustellen, dass die Menschen aus freier Entscheidung und nicht aus Zwang migrieren.“²⁴⁶

²⁴² „Se apoyarán estrategias nacionales y regionales de creación de riqueza, formación y fomento del empleo, que mejoren las condiciones de vida en las zonas más empobrecidas.“ (Ebd.: 59)

²⁴³ „Alianzas transnacionales e iniciativas endógenas.“ (Ebd.: 60)

²⁴⁴ „Fondo de Migración y Desarrollo.“ (Ebd.)

²⁴⁵ Economic Community of West African States.

²⁴⁶ „Se debe hacer frente a las causas profundas de la migración internacional para asegurar que las personas migren por propia elección y no por necesidad“. (Zit. in: Ebd.: 60)

Die sozialistische Regierung hat mit ihrer Afrika-Strategie, wie sie im ersten und zweiten *Plan África* formuliert wurde, im Bereich der Migrationspolitik eine qualitative Ausweitung der bislang auf Kontrolle beschränkten Politiken eingeleitet. Zwar steht die Exterritorialisierung der Migrationskontrolle durch die Einbindung von Herkunfts- und Transitstaaten bei der Verhinderung irregulärer Migration und bei der Rückübernahme nach wie vor im Vordergrund und wird durch eine „migrationspolitische Konditionalität“²⁴⁷ von ODA-Mitteln sichergestellt. Gleichzeitig umfassen insbesondere die sogenannten *Abkommen der zweiten Generation* Ansätze, die zumindest konzeptionell positive Politiken zur Vermeidung von irregulärer Migration repräsentieren. Dazu gehört die Schaffung von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte aus den Herkunftsländern ebenso wie entwicklungspolitische Maßnahmen, die zum einen Migrationsursachen vermindern und zum anderen positive Konsequenzen der Migration verstärken sollen. Diese Politiken stellen eine neue Qualität im Vergleich zu früheren Abkommen dar, die lediglich Kooperation bei der Kontrolle und bei der Rückübernahme belohnten. Zumindest auf der konzeptionellen Ebene scheint also die These gerechtfertigt, dass der *Plan África* „marks a before and after in the reorientation of Spanish migration policy with regard to sub-Saharan Africa.“ (Asín Cabrera 2008: 171)

Ein differenzierteres Bild ergibt sich auf der Ebene der Implementierung. Die Vereinbarungen über die reguläre Arbeitsmigration in den bilateralen Rahmenabkommen blieben allgemein, unquantifiziert und der Abhängigkeit vom spanischen Arbeitsmarkt unterworfen. Wie weiter oben gezeigt wurde, erreichte die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften im Rahmen des jährlichen Kontingents und der Listen von schwer besetzbaren Beschäftigungen nie eine Größenordnung, die eine angesichts der schieren Dimension irregulärer Zuwanderung nach Spanien eine tatsächliche Relevanz erlangt hätte. Auch die in den Migrationsabkommen vereinbarten Regelungen für reguläre Arbeitsmigration fanden ihre Umsetzung im Rahmen dieser Instrumente. Ihre geringe Wirksamkeit zeigt sich an den Statistiken über die Entwicklung der Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Migranten aus den Ländern, mit denen Spanien im ein Rahmenabkommen über Migrationsangelegenheiten²⁴⁸ bzw. ein Abkommen über die Regulierung von Arbeitsmigration²⁴⁹ abgeschlossen hat. Anfang 2006 waren 43.800 Migranten aus diesen

²⁴⁷ „Condicionalidad migratoria.“ (Alberdi Bidaguren/Bidaurratzaga Aurre 2008: 211)

²⁴⁸ Gambia und Guinea (2006), Mali und Kap Verde (2007), Guinea-Bissau und Niger (2008). (Azkona 2011: 27)

²⁴⁹ Mauretanien (2007). (Ebd.)

Ländern bei der Sozialversicherung gemeldet. Zum 31.12.2008 betrug die Zahl 34.447. Ein Jahr zuvor, also vor dem Einsetzen der Krise, waren es 42.664.²⁵⁰ Die Regelungen über Möglichkeiten der regulären Arbeitsmigration in den bilateralen Migrationsabkommen zeigten in der Praxis also keinerlei Wirkung. Seit 2009 ist die Kontraktierung von ausländischen Arbeitskräften aufgrund des enormen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Folge der Wirtschaftskrise ohnehin de facto zum Erliegen gekommen.

Die im ersten und zweiten *Plan África* und in den jeweiligen bilateralen Abkommen festgeschriebene Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich dagegen auch auf der Ebene der Implementierung nachvollziehen. Gegenüber 2004, dem Jahr der sozialistischen Regierungsübernahme, hat sich die ODA für den gesamten afrikanischen Kontinent im Jahr 2009²⁵¹ um 282,6 Prozent erhöht. Die Länder Subsahara-Afrikas erhielten sogar 493,5 Prozent mehr an spanischer Entwicklungshilfe. Die gesamte spanische ODA hat sich in diesem Zeitraum um 138,2 Prozent erhöht. (Vgl. Tab. 10) Betrachtet man die Zunahme der bilateralen ODA für wichtige Herkunfts- und Transitstaaten, mit denen Spanien Migrationsabkommen unterzeichnet hat, bestätigt sich dieser Trend. (Vgl. Tabelle 11) Diese Entwicklung vollzog sich zum Teil auf Kosten Lateinamerikas, der bisherigen Schwerpunktregion der spanischen Entwicklungszusammenarbeit. Zwar war die Gesamtsumme der ODA für Lateinamerika auch 2009 noch geringfügig höher als die für Afrika. Der Anteil Lateinamerikas an der gesamten ODA ist jedoch im Vergleich zu 2004 von 27,9 Prozent auf 22,8 Prozent zurückgegangen, während der Anteil Afrikas von 13,7 Prozent auf 22,0 Prozent anstieg. (Vgl. Tabelle 10)

Tabelle 10: Spanische ODA, gesamt und nach Regionen, 2004-2009 (Mio. Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Steigerung 2004-2009
Afrika gesamt	271,2	515,9	372,4	508,0	919,9	1.037,7	282,6 %
A.-Subsahara	157,9	450,9	220,0	348,7	506,9	731,8	363,5 %
Lateinamerika	554,2	470,0	624,4	863,1	1.369,8	1.078,3	94,6 %
ODA gesamt	1.985,0	2.428,3	3.038,4	3.754,6	4.761,7	4.728,1	138,2 %
ODA/BNE	0,24 %	0,27 %	0,32 %	0,37 %	0,45 %	0,46 %	91,7

Quelle: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006a; 2006b; 2007; 2008; 2009; 2009a; 2010; eigene Berechnungen.

²⁵⁰ Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010); eigene Berechnungen.

²⁵¹ Zur Zeitpunkt der Niederschrift dieses Kapitels (Juli 2011) lagen keine aktuelleren Zahlen vor.

Tabelle 11: ODA in afrikanischen Ländern von migrationspolitischem Interesse, 2004-2009 (Mio. Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Steigerung 2004-2009
Kap Verde ²⁵²	6,9	2,2	3,8	15,1	14,0	15,0	117,4 %
Gambia ²⁵³	-	0,2	0,2	3,5	1,5	2,1	95 % ²⁵⁴
Guinea	-	0,4	0,9	1,7	2,0	3,6	800 % ²⁵⁵
Guinea-Bissau ²⁵⁶	1,3	1,8	4,1	9,2	11,3	9,4	623,1 %
Mali ²⁵⁷	1,0	4,2	6,9	12,8	21,6	17,5	1.650,0 %
Mauretanien ²⁵⁸	9,2	12,7	10,3	28,6	23,7	32,1	248,9 %
Niger ²⁵⁹	0,7	13,0	2,8	6,0	16,6	15,9	2.171,4 %
Nigeria ²⁶⁰	0,5	1,5	108,8	0,3	10,4	5,0	900,0 %
Senegal ²⁶¹	14,8	66,3	14,4	30,4	41,0	42,6	187,8 %
Summe	34,4	102,3	152,2	107,6	142,1	143,2	316,3 %
Anteil/ODA	1,73 %	4,21 %	5,11 %	2,87 %	2,98 %	3,03 %	75,2 %

Quelle: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006a; 2006b; 2007; 2008; 2009; 2009a; 2010; eigene Berechnungen.

Aber auch die systematische Ausweitung der Enzwicklungszusammenarbeit, ein zentraler Aspekt der Außenpolitik der sozialistischen Regierung insbesondere gegenüber Afrika, fiel der dramatischen Wirtschaftskrise, in der sich das Land seit 2008 befindet, zum Opfer. Im Mai 2010 verkündete Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero unter dem Druck der Euro-Staaten und der Finanzmärkte ein umfangreiches Sparprogramm, das auch eine Kürzung der Entwicklungshilfe um 600 Millionen Euro umfasste. (Brettschneider 2010: 17) Geplant waren für 2010 ODA-Leistungen von 5.264,6 Millionen Euro, was einem Anteil von 0,51 Prozent des projektierten BNE entsprach. Die nach der Einsparung verbleibenden

²⁵² Rahmenabkommen über Kooperation in Migrationsangelegenheiten und Rückübernahme. (Azkona 2011: 27)

²⁵³ Rahmenabkommen über Kooperation in Migrationsangelegenheiten und Rückübernahme. (Ebd.)

²⁵⁴ Steigerung 2005-2009.

²⁵⁵ Steigerung 2005-2009.

²⁵⁶ Rahmenabkommen über Kooperation in Migrationsangelegenheiten und Rückübernahme. (Azkona 2011: 27)

²⁵⁷ Rahmenabkommen über Kooperation in Migrationsangelegenheiten und Rückübernahme; Rahmenabkommen über Entwicklungszusammenarbeit. (Ebd.)

²⁵⁸ Land von prioritärem Interesse nach Plán Africa 2006-2008. (Ebd.)

²⁵⁹ Rahmenabkommen über Kooperation in Migrationsangelegenheiten und Rückübernahme; Rahmenabkommen über Entwicklungszusammenarbeit. (Ebd.)

²⁶⁰ Land von prioritärem Interesse nach Plán Africa 2006-2008. (Ebd.)

²⁶¹ Rahmenabkommen über Entwicklungszusammenarbeit. (Ebd.)

rund 4.664 Millionen liegen rund 100 Millionen Euro unter der gesamten ODA 2009. Bezogen auf das für die Etat-Planungen zugrunde gelegte BNE von 1.031.736,14 Milliarden Euro ergibt sich daraus ein Anteil von 0,45 Prozent. (Ministerio Asuntos Exteriores y de Cooperación 2010a) Damit liegt Spanien auch noch nach Verhängung seines krisenbedingten Austeritätsprogramms vor Deutschland, wo 2010 die Summe der ODA 0,38 Prozent²⁶² des BNE entsprach. Für 2011 ist eine weitere Kürzung der spanischen ODA auf insgesamt 4.233,71 Millionen Euro (0,40 Prozent/BNE) vorgesehen. (Ministerio Asuntos Exteriores y de Cooperación 2011a)

Die sozialistische Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero hat seit ihrem Amtsantritt 2004 die Bandbreite der Politikoptionen gegenüber Prozessen der irregulären Migration nach Spanien erweitert. Zwar hielt sie nicht nur am Primat der Kontrollpolitik fest, sondern erweiterte, systematisierte und europäisierte Politiken, die auf eine Verhinderung irregulärer Migration und auf die Abschiebung irregulärer Migranten abzielten. Zugleich formulierte sie jedoch zumindest gegenüber den Herkunfts- und Transitstaaten in Afrika Ansätze einer Politik der Vermeidung irregulärer Migration. Befördert durch die Ereignisse an den Grenzanlagen von Ceuta und Melilla und die Krise der *cayucos*, die jeweils auf erheblichen medialen und politischen Widerhall in der spanischen Öffentlichkeit stießen, entwickelte die spanische Regierung eine neue Afrika-Strategie, die zumindest konzeptionell auch an den Ursachen für irreguläre Migrationsprozesse ansetzen sollte.

Viele Länder Subsahara-Afrikas, besonders aber die Staaten Westafrikas, die wichtige Herkunfts- und Transitstaaten der jüngsten Welle irregulärer Migration waren, konnten mit einer beträchtlichen Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit rechnen. Im Rahmen der Migrationabkommen der *zweiten Generation* wurden einige dieser Staaten in die spanische Politik der Migrationskontrolle eingebunden. Wie weiter oben ausgeführt, unterlagen ODA-Leistungen auch hier einer migrationspolitischen Konditionalität. Mit einer systematischen Integration entwicklungspolitischer Maßnahmen in migrationspolitische Strategien hat die spanische Regierung jedoch einen qualitativ neuen Politikansatz eingeführt, der über die alte Konditionalität Entwicklungshilfe gegen Kooperation bei der Migrationskontrolle hinaus weist. Dieser neue Ansatz ging einher mit einer substantiellen Erhöhung der ODA-Mittel für diese Länder und hat damit – zumindest hinsichtlich der materiellen Ausstattung – die rein konzeptionelle Ebene verlassen. Letzteres lässt sich für den zweiten Ansatz einer Politik der

²⁶² Vgl. http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Geber_im_Vergleich_2010.pdf; (11.07.2011).

Vermeidung irregulärer Migrationsprozesse nicht konstatieren: Zwar enthalten alle Abkommen der *zweiten Generation* auch Regelungen über eine reguläre Arbeitsmigration nach Spanien und damit konzeptionell den wirksamsten Ansatz zur Vermeidung irregulärer Migration. Bei der Analyse der Implementierung hat sich jedoch erwiesen, dass diese Vereinbarungen kaum praktische Relevanz erlangten: Auch vor der spanischen Wirtschaftskrise blieben die Möglichkeiten einer regulären Arbeitsmigration nach Spanien für Bürger der betreffenden Länder weitgehend verschlossen.

4.5.2.3. *Politiken zur Beeinflussung der Pull-Faktoren*

Der mit großem Abstand bedeutsamste Faktor für die irreguläre Zuwanderung nach Spanien war die lange Zeit mehr oder minder problemlose Integration der Migranten in den informellen Arbeitsmarkt. Der Kampf gegen die irreguläre Beschäftigung und gegen die Schattenwirtschaft repräsentiert aus diesem Grunde die effizienteste Politik zur Vermeidung irregulärer Migration auf der Seite des Aufnahmelandes. (González-Enríquez 2010: 26)

Aber auch weitere Faktoren können irreguläre Migrationsprozesse fördern. Dazu gehören die Lebensumstände für irreguläre Migranten, also etwa der Zugang zu bestimmten öffentlichen Leistungen, ebenso wie etwa die Perspektive auf eine Regularisierung der aufenthaltsrechtlichen Situation oder aber das generelle gesellschaftliche Klima gegenüber Zuwanderern. Politiken zur Beeinflussung dieser Faktoren stehen oftmals in einem Spannungsverhältnis mit anderen Politikoptionen, etwa solchen des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration oder menschenrechtsbasierten Ansätzen.

„Der Zusammenhang zwischen irregulärer Immigration und der Schattenwirtschaft scheint evident, obwohl es schwierig ist, die Attraktivität, die diese für die Immigranten besitzen, präzise zu beurteilen.“²⁶³ Sicher ist jedoch, dass es sich um einen der wichtigsten Pull-Faktoren für die irreguläre Migration nach Spanien handelt. Der informelle Sektor der Wirtschaft hat in Spanien, wie in anderen südeuropäischen Ländern auch, traditionell eine große Bedeutung. Schätzungen des Anteils der Schattenwirtschaft an der gesamten

²⁶³ „La relación entre inmigración irregular y economía sumergida parece evidente, aunque es difícil evaluar con precisión el atractivo que ésta representa para los inmigrantes.“ (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 49)

Wirtschaftsleistung Spaniens bewegen sich zwischen 20 und 30 Prozent.²⁶⁴ (González-Enríquez 2010: 247; Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 50) Auch in Spanien ist „die Duldung irregulärer Beschäftigungsverhältnisse in der politischen Kultur fest verankert.“ (Finotelli 2008: 94)

Die rasante Entwicklung der spanischen Wirtschaft seit Mitte der neunziger Jahre bis zum Beginn der Krise 2008 sorgte für eine stetige Nachfrage nach Arbeitskräften, die weder durch das Angebot auf dem nationalen Arbeitsmarkt noch durch die beschränkten und komplizierten Instrumente der regulären Arbeitsmigration gedeckt werden konnte. Die Folge davon war ein dauerhaft hoher Anteil einer doppelt irregulären Beschäftigung: Migranten ohne Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung arbeiteten unter irregulären Bedingungen. (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 159) Es gibt viele Anzeichen dafür, dass diese Situation von den verschiedenen spanischen Regierungen lange Zeit toleriert wurde. (Eigmüller 2007: 213; González-Enríquez 2010: 264-265) Jedenfalls nahm der Anteil der irregulär Beschäftigten bis zum Jahr 2005 beständig zu. Cebolla Boado/González Ferrer (2008: 137) haben aus dem Abgleich der Ergebnisse einer fortlaufenden Umfrage zur Beschäftigungssituation²⁶⁵ und den Statistiken der Sozialversicherung folgende Ergebnisse über den Anteil der irregulären Arbeitsverhältnisse an der gesamten Beschäftigung von Ausländern gewonnen: 2001 lag der Anteil demnach bei 16,99 Prozent, um dann kontinuierlich bis auf 58,69 Prozent im Jahr 2005 zu steigen. Danach ist ein Rückgang auf 24,71 Prozent 2006 und ein Wiederanstieg auf 34,79 Prozent im Jahr 2007 zu verzeichnen.²⁶⁶ (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 137)

Der Regierungswechsel im Jahr 2004 brachte auch in diesem Politikbereich eine Wende mit sich. Die neue Regierung kündigte an, den Kampf gegen die Schattenwirtschaft zu einem Schwerpunkt ihrer Politik gegen die irreguläre Migration zu machen. Im Zentrum dieser

²⁶⁴ Enste/Schneider (2006: 43-44) führen 21 % für das Jahr 2005 an, während Cebolla Boado/González Ferrer (2008: 50) 30 % (2004) angeben. In dieser Bandbreite liegen die Schätzungen weiterer Autoren. (Eigmüller 2007)

²⁶⁵ Encuesta de Población Activa – EPA.

²⁶⁶ Der Rückgang des Anteils irregulärer Beschäftigung nach 2005 ist zum größten Teil auf den „Normalisierungsprozess“ zurückzuführen, mit dem die sozialistische Regierung im Jahr 2005 mehr als eine halbe Million bislang irregulär Beschäftigte aufenthalts- und arbeitsrechtlich regularisierte. (Vgl. weiter unten) Der anschließende Wiederanstieg deutet darauf hin, dass auch die bislang größte außerordentliche Regularisierung an dem strukturellen Problem der Irregularität in der Beschäftigung nichts Grundlegendes geändert hat. Zwar hat die „Normalisierung“ viele Beschäftigungsverhältnisse aus dem informellen Sektor geholt und zur Konsolidierung des aufenthaltsrechtlichen Status eines großen Teils der migrantischen Bevölkerung beigetragen. Die weitere Zuwanderung irregulärer Migranten und deren Integration in die Schattenwirtschaft wurden durch diese Maßnahme jedoch nicht verhindert.

Politik stand die außerordentliche Regularisierung, die im Frühjahr 2005 unter dem Titel „Normalisierung ausländischer Arbeitskräfte“²⁶⁷ durchgeführt wurde. Anders als bei vorhergegangenen außerordentlichen Regularisierungen stand im diesen Prozess nicht der irreguläre Aufenthalt, sondern die irreguläre Beschäftigung im Mittelpunkt. Dabei meldeten Arbeitgeber ihre bislang irregulär beschäftigten Arbeiter bei der Sozialversicherung für ein Beschäftigungsverhältnis von mindestens sechs Monaten an. Auf dieser Grundlage konnten die Migranten dann eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. 691.655 Anträge wurden gestellt und davon 576.506 bewilligt. (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 53) Diese Maßnahme sorgte nicht nur für den weiter oben angeführten Rückgang des Anteils irregulärer Beschäftigungsverhältnisse, sondern sie wurde von der sozialistischen Regierung auch genutzt, um sich einen „Überblick über die Geografie der illegalen Beschäftigung“ zu verschaffen. (Finotelli 2008: 94) Auf dieser Basis reorganisierte die Regierung die Arbeitsinspektionen. 2006 wurden 50 Prozent der Inspektionen in den Gebieten durchgeführt, in denen die Mehrheit der Regularisierungsanträge gestellt worden waren, nämlich Madrid, Katalonien und Valencia. (Finotelli 2008: 94) Darüber hinaus sorgte die Regierung auch für eine Ausweitung der Arbeitsmarktsinspektionen. Fanden im Jahr 2003 noch 30.409 Inspektionen statt, waren es 2006 bereits 71.343. (Finotelli 2008: 95)

Trotz der Verstärkung der Maßnahmen gegen die Schattenwirtschaft nahm der Anteil der irregulären Beschäftigung in den Jahren nach der letzten außerordentlichen Regularisierung wieder zu. Dieser Anstieg kann auf drei Faktoren zurückgeführt werden. Zum einen hielt die irreguläre Migration unvermindert an – und neue irreguläre Migranten können qua Definition nur irregulär arbeiten. Zum zweiten kehrten auch Migranten mit regulärem Aufenthaltsstatus aus unterschiedlichen Gründen wieder in die Schattenwirtschaft zurück. Schließlich konnten viele Migranten ihre temporäre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nicht erneuern, etwa weil sie zum Zeitpunkt der Antragsstellung keinen Job hatten, und fielen daraufhin in die Irregularität zurück. (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 277)

Nach dem erneuten Wahlsieg des PSOE im März 2008 ernannte Regierungschef Zapatero den katalanischen Politiker Celestino Corbacho zum neuen Minister für Arbeit und Immigration. Corbacho trat insgesamt für eine restriktivere Migrationspolitik ein und legte einen besonderen Schwerpunkt auf die Bekämpfung der irregulären Migration. (Kreienbrink 2009: 275) Dazu gehörte auch verstärktes Vorgehen gegen die Schattenwirtschaft und eine

²⁶⁷ „Normalización de trabajadores extranjeros“. (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 52)

härtere Bestrafung der Arbeitgeber. (Kreienbrink 2009: 284) Durch die Wirtschaftskrise hat sich die Bedeutung der informellen Wirtschaft noch verstärkt. Die Arbeitslosigkeit ist dramatisch auf über 22 Prozent angestiegen. Migranten waren meist die ersten, die ihre Jobs verloren. Viele fielen daraufhin in die Irregularität zurück, da ein Beschäftigungsverhältnis meist eine Voraussetzung für eine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung ist. (Baumer 2011a) Nach Überzeugung der spanischen Gewerkschaften sind viele Migranten in den informellen Sektor zurückgekehrt. (Kreienbrink 2009: 281) Für die – abermals irregulären – Migranten ist ein Job in der Schattenwirtschaft meist die einzige Perspektive, ihr Dasein zu bestreiten, da sie von den ohnehin spärlichen Transferleistungen für Arbeitslose ausgeschlossen sind. (González-Enríquez 2010: 265)

Die sozialistische Regierung hat zumindest implizit das relative Scheitern ihrer Politik gegen die irreguläre Beschäftigung eingestanden: Im März 2011 kündigte der neue Minister für Arbeit und Immigration, Valeriano Gómez²⁶⁸, eine neue Initiative gegen die irreguläre Beschäftigung an.²⁶⁹ Darin sind für eine Übergangsperiode „Anreize“ in Form von Sanktionsfreiheit für Unternehmer vorgesehen, irreguläre in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umwandeln. Gómez bezifferte den Anteil der Schattenwirtschaft auf 15 bis 25 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung.²⁷⁰ Nach Protesten der Gewerkschaften verkürzte die Regierung die geplante Übergangsperiode von eineinhalb Jahren auf wenige Woche, erhöhte die Geldbußen für die irreguläre Beschäftigung und kündigte eine Neuorganisation der Arbeitsinspektion an.²⁷¹

Zusammenfassen lässt sich sagen, dass die sozialistische Regierung in weitaus stärkerem Maß als ihre Vorgänger gegen die Schattenwirtschaft und die irreguläre Beschäftigung vorgegangen ist. Mit der Regularisierung von mehr als einer halben Million irregulärer Beschäftigungsverhältnisse hat sie nicht nur den betroffenen Migranten eine Perspektive auf regulären Aufenthalt und Beschäftigung eröffnet. Sie nutzte die Ergebnisse auch dazu, den Kampf gegen irreguläre Beschäftigung effizienter zu machen. Es wuchs das Bewusstsein darüber, dass „labour inspection is one of the most effective methods against irregular migration.“ (González-Enríquez 2010: 260) Gleichwohl hat auch die sozialistische Regierung den Anteil der Schattenwirtschaft und der irregulären Beschäftigung nicht

²⁶⁸ Celestino Corbacho hatte im Herbst 2010 sein Amt niedergelegt, um auf der Liste des PSC für die Wahl des katalanischen Autonomieparlaments zu kandidieren.

²⁶⁹ Vgl. El País, 25.03.2011.

²⁷⁰ Ebd.

²⁷¹ El País, 29.04.2011.

nachhaltig zurückdrängen können. Irreguläre Migranten fanden weiterhin Jobs in den informellen Sektoren der Wirtschaft, insbesondere auf dem Bau, in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe oder im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen. Vieles spricht dafür, dass auch unter der sozialistischen Regierung ein gewisses Maß an irregulärer Beschäftigung geduldet wurde. (González-Enríquez 2010: 265) Die Wirtschaftskrise schließlich hat viele Migranten zurück in die Schattenwirtschaft gedrängt. Als Pull-Faktor für neue irreguläre Migration spielt der informelle Sektor indes wohl kaum noch eine Rolle. Auch der informelle Markt für prekäre und schlechtbezahlte Jobs ist von den Folgen der Krise betroffen.

Wie schon weiter oben festgestellt, ist die Perspektive auf einen Job der wohl wirkungsmächtigste, jedoch keinesfalls der einzige Faktor, der irreguläre Migranten anzieht. Die Aussicht, nach einer bestimmten Zeit Papiere zu erhalten, zählt ebenso dazu wie die generellen Lebensumstände von Migranten in der Aufnahmegesellschaft. Diese Aspekte sollen im Folgenden diskutiert werden.

Lange Zeit konnten irreguläre Migranten in Spanien mit einer hohen Wahrscheinlichkeit darauf vertrauen, von einer außerordentlichen Regularisierung zu profitieren, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit durchgeführt wurden. Zwischen 1986 und 2005 gab es insgesamt neun außerordentliche Regularisierungsprozesse. (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 52) Trotz aller Unterschiede in Umfang, Voraussetzungen und Anerkennungsraten²⁷² war allen diesen Prozessen gemein, dass zuvor irreguläre Migranten befristete Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen erhalten konnten. Auch wenn jeweils als letzte Maßnahme dieser Art angekündigt, waren die außerordentlichen Regularisierungen zumindest bis 2005 de facto fester Bestandteil der spanischen Migrationspolitik – stets begleitet von der Debatte um den angeblichen „Magneteffekt“, der von solchen Maßnahmen ausgehe. (Finotelli 2008) Seit 2005 gab es jedoch keine außergewöhnliche Regularisierung mehr, und angesichts der andauernden Wirtschaftskrise und dem Amtsantritt der konservativen Regierung unter Mariano Rajoy im Dezember 2011 ist wohl auch künftig kaum damit zu rechnen. Irreguläre Migranten, die nach dem Stichtag für die letzte außerordentliche Regularisierung eingereist sind, damals die Voraussetzungen nicht erfüllten oder wieder in die Irregularität zurückgefallen sind, können seitdem nur noch auf die Möglichkeit der individuellen Regularisierung aufgrund von beruflicher, familiärer oder sozialer „Verwurzelung“ hoffen. Dieses Instrument existiert seit

²⁷² Vgl. Kapitel 4.5.3, in dem die verschiedenen außerordentlichen Regularisierungen analysiert werden.

der Reform des Ausländergesetzes von 2000. Trotz einer Liberalisierung der Ausführungsbestimmungen durch die sozialistische Regierung 2004 handelt es sich dabei noch immer um einen äußerst komplizierten Weg, bei dem die Behörden über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen. Nichtsdestotrotz bildet die individuelle Regularisierung gegenwärtig die einzige Perspektive für irreguläre Migranten, ihren Aufenthaltsstatus zu normalisieren.

Seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes von 2000 (LO 4/2000) verfügen auch irreguläre Migranten über die Möglichkeit, durch die Einschreibung in die lokalen Melderegister (*empadronamiento*) Zugang zu Gesundheitsversorgung, Beschulung schulpflichtiger Kinder und in manchen Fällen – abhängig von den jeweiligen Gemeinden – auch Anspruch auf weitere soziale Leistungen zu erlangen. Diese sozialen Rechte, die in dieser Form einzigartig in Europa sind, stellen einen wichtigen Anreiz für irreguläre Migration dar. (González-Enríquez 2010: 247) Bemerkenswerterweise wurden sie lange Zeit von keiner der großen Parteien in Frage gestellt. Zwar polemisieren immer wieder Lokalpolitiker – zumeist aus den Reihen des PP, in manchen Fällen aber auch katalanische Nationalisten oder Sozialisten – gegen das *empadronamiento* von Irregulären und den damit einhergehenden Zugang zu diesen Rechten. Bei den Kommunalwahlen im Mai 2011 hat mit der *Plataforma per Catalunya* (Plattform für Katalonien – PXC) auch erstmals eine migrationsfeindliche Partei in mehreren Gemeinden einige Mandate erringen können.²⁷³ Insgesamt bestand lange ein Konsens unter den Parteien, dass die Inanspruchnahme dieser grundlegenden Rechte unabhängig vom Aufenthaltstatus gewährleistet werden muss. Auch im Wahlkampf zu den vorgezogenen Parlamentswahlen im November 2011 spielte dieses Thema keine Rolle. Eine überraschende Kehrtwende vollzog erst die konservative Regierung von Mariano Rajoy im April 2012, als sie per Dekret irreguläre Migranten künftig von der staatlichen Gesundheitsversorgung ausschloss.²⁷⁴

Der Ansatz, auch irregulären Migranten durch diese Form der lokalen Mitgliedschaft ein in Grenzen „normales“ Leben zu ermöglichen, fand über einen langen Zeitraum hinweg seine Entsprechung in einer laxen Praxis der Kontrolle im Land selbst: „The lack of internal

²⁷³ Insgesamt erzielte die PXC 2,3 % der Stimmen und 67 Mandate.

<http://resultados.elpais.com/elecciones/2011/municipales/09/>; (13.07.2011).

²⁷⁴ Vgl. El País, 26.04.2012. Die Auswirkungen dieses Gesetzes waren zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Arbeit allerdings noch nicht absehbar, da die Regierung einiger Autonomen Gemeinschaften ankündigten, gegen das Dekret vor dem Verfassungsgericht zu klagen (Baskenland) bzw. weiterhin allen irregulären Migranten den Zugang zum Gesundheitssystem offenzuhalten (Andalusien). Vgl. El País, 04.05.2012.

controls made life easier for irregular immigrants who could [...] stay without fearing detection and expulsion.” (González-Enríquez 2010: 264) Diese Situation unterschied sich dramatisch von der Lebensrealität irregulärer Migranten in vielen anderen europäischen Staaten, die meist in permanenter Furcht vor Entdeckung und Abschiebung leben. Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, änderte sich dies seit 2008. Seitdem führt die Polizei verstärkt Kontrollen gegen mutmaßliche Irreguläre durch. Zwar lässt sich wohl kaum eine systematische Politik der Abschiebung konstatieren; die Kontrollen haben jedoch dazu beigetragen, unter den irregulären Migranten ein verbreitetes Klima der Furcht zu erzeugen. Damit ist sicherlich ein wichtiger Anreiz für potentielle Migranten verloren gegangen – allerdings zu einem Zeitpunkt, als die Folgen der Krise die Migration nach Spanien ohnehin faktisch zum Erliegen gebracht hatten.

Bei der Diskussion der Politiken zur Einwirkung auf die Pull-Faktoren irregulärer Migrationsprozesse wird deutlich, dass auch eine Berücksichtigung normativer Aspekte unerlässlich ist. Politiken gegen die Schattenwirtschaft und gegen irreguläre Beschäftigung können nicht nur als effiziente Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration betrachtet werden. Das Beispiel der „Normalisierung“ hat gezeigt, dass sie auch zur Verbesserung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Situation von Migranten dienen können. In einer kohärenten Migrationspolitik sollten sie zudem durch eine Ausweitung der regulären Zuwanderungsmöglichkeiten ergänzt werden, die sowohl den Interessen der Migranten als auch der Aufnahmegesellschaft Rechnung tragen.

Politiken, die darauf abzielen, die Anreize für irreguläre Migranten durch die Verschlechterung der Lebensbedingungen einzuschränken, sind nicht nur unter normativen Aspekten problematisch. Sie stehen im Widerspruch zu pragmatischen und menschenrechtsbasierten Politikansätzen, die einerseits von der Akzeptanz irregulärer Migration als sozialer Realität und andererseits vom Primat bestimmter Grundrechte über Kontrollaspekte ausgehen. Darüber hinaus verkennen sie die sehr viel wirkungsmächtigeren Faktoren, die internationale Migrationsprozesse dynamisieren. Im spanischen Fall wird deutlich, dass solche Maßnahmen progressive und rechtsbasierte Politikansätze konterkarieren, obwohl spätestens das Ausbleiben von Migranten in der Wirtschaftskrise deutlich gemacht haben sollte, wo die eigentlichen Triebkräfte für irreguläre Migration anzusiedeln sind.

4.5.3. Politiken des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration

Der Kampf gegen die irreguläre Zuwanderung ist spätestens seit Mitte der neunziger Jahre ein zentrales Thema auf der Agenda jeder spanischen Regierung. (Kreienbrink 2009: 282) Weiter oben wurde gezeigt, wie in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten Politiken der Kontrolle verschärft, exterritorialisiert und europäisiert wurden. Daran anschließend standen Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration durch Beeinflussung der Push- und Pull-Faktoren im Zentrum der Analyse. Beiden Politiken gemein ist, dass sie nur eine begrenzte Wirkung entfalteten. Auch wenn die Effizienz dieser Politiken sukzessive erhöht wurde – beispielsweise bezüglich der Verhinderung irregulärer Migration aus Subsahara-Afrika – zeigte die beständige Zunahme der Migration und ein gleichbleibend hoher Anteil an Irregularität die strukturellen Grenzen in der Wirkungsmacht solcher Politiken auf. Es waren erst die Folgen der Wirtschaftskrise und der damit einhergehende Rückgang der Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft – und nicht die Maßnahmen der Regierung –, die dafür sorgten, dass der Zustrom an Migranten ab 2009 drastisch zurückging. (Kreienbrink 2009: 282)

Doch nicht nur die strukturelle Begrenztheit der Effizienz von Politiken der Kontrolle und der Vermeidung waren für die anhaltend hohe irreguläre Migration in den Jahren des spanischen Wirtschaftsbooms verantwortlich. Die meisten Autoren sind sich darüber einig, dass alle spanischen Regierungen ein gewisses Maß an irregulärer Migration akzeptierten: „Die Durchlässigkeit unserer Grenzen ist dergestalt, dass uns keine andere Wahl bleibt, als die Existenz eines echten Willens zu ihrer effizienten Kontrolle anzuzweifeln.“²⁷⁵ Dafür können unterschiedliche Gründe angeführt werden: Das Unvermögen der spanischen Regierungen zur Formulierung einer kohärenten Migrationspolitik, die spezifische Nachfrage in bestimmten Sektoren des spanischen Arbeitsmarktes, die Bedeutung der Schattenwirtschaft für die gesamte spanische Ökonomie, eine politische Kultur der Toleranz gegenüber Illegalität oder eine gewisse Empathie für die Migranten sind einige davon. (González-Enríquez 2010, Finotelli 2008; Cebolla Boado/González Ferrer 2008)

Beide Faktoren – die strukturelle Begrenztheit der Wirkung von Politiken der Kontrolle und der Vermeidung sowie die Existenz eines Interesses an irregulärer Migration – haben

²⁷⁵ „La porosidad de nuestras fronteras ha sido tal que no podemos más que dudar de la existencia de una verdadera voluntad de ejercerán control efectivo de las mismas.“ (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 269) Vgl. auch González-Enríquez 2010: 265.

dazu geführt, dass die spanischen Regierungen in den Jahren des migrantischen Booms Politiken formulierten, die auf einen pragmatischen Umgang mit dem Phänomen der irregulären Migration abzielten. Diese Politiken sollen zu analytischen Zwecken in zwei Kategorien unterteilt werden, auch wenn auf der Ebene der Implementierung vielfache Überschneidungen festzustellen sind. Die erste Kategorie umfasst *Laissez-faire-Politiken* gegenüber irregulärer Zuwanderung. Diese sind ein Ausdruck einer Akzeptanz von irregulärer Migration, zumindest solange sie einen gewissen Umfang nicht überschreitet. Politiken der zweiten Kategorie können als *positive Politiken des pragmatischen Umgangs* bezeichnet werden. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass irreguläre Migration eine unabänderliche Tatsache in einer Einwanderungsgesellschaft darstellt und es deshalb sinnvoll ist, diese Situation im Interesse der Aufnahmegesellschaft und der Migrant*innen politisch zu gestalten. Im spanischen Fall lassen sich Politiken beider Kategorien konstatieren, die im Folgenden diskutiert werden sollen.

Laissez-faire-Politiken

Politiken des *Laissez-faire* gegenüber irregulärer Migration sind Ausdruck einer zumindest graduellen Akzeptanz dieser Form der Zuwanderung durch die jeweilige Regierung. Dieser Akzeptanz kann etwa das Missverhältnis zwischen der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und einer restriktiven Migrationspolitik zugrunde liegen. Fehlt es an politischer Gestaltungsmacht oder politischem Willen für eine Neuformulierung dieser Politik, kann eine Duldung eines bestimmten Maßes an irregulärer Migration aus der Perspektive der Regierung sinnvoll sein. Oder aber sie ist die Konsequenz der Überzeugung, dass ein gewisser Grad an irregulärer Migration aus ökonomischen Gründen wünschenswert ist. (Düvell 2006: 33) Schließlich kann die Akzeptanz eines gewissen Maßes an irregulärer Migration auch als das Ergebnis einer gesellschaftlichen Machtkonstellation sein, etwa wenn eine konsequente Bekämpfung der Schattenwirtschaft aufgrund deren Bedeutung politisch zu kostspielig wäre. (Schuck 2008) Im Fall Spaniens lassen sich alle drei Elemente konstatieren.

Wie weiter oben schon ausgeführt, haben es die spanischen Regierungen lange Zeit versäumt, eine kohärente Migrationspolitik zu formulieren, die sowohl den Bedürfnissen der spanischen Wirtschaft als auch dem enormen Migrationsdruck gerecht geworden wäre. Trotz aller Rhetorik vom Kampf gegen die irreguläre Migration wurde diese zur Befriedigung der Nachfrage nach Arbeitskräften zumindest in Grenzen akzeptiert. (González-Enríquez 2010: 265) Die Duldung irregulärer Migration wurde so zu einer Substitutionspolitik für einen

umfassenden migrationspolitischen Ansatz. Erst in den Jahren nach 2004 zeichnete sich die Entwicklung einer kohärenten Migrationspolitik ab, bevor die Krise eine völlig neue Situation schuf.

Auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Spaniens war ein gewisses Maß an irregulärer Migration von Vorteil. Zwischen 2001 und 2007 wuchs die spanische Wirtschaft, getragen vom Bausektor, jährlich zwischen drei und vier Prozent.²⁷⁶ Zwischen 1996 und 2007 entstanden rund acht Millionen neue Arbeitsplätze. (González-Enríquez 2010: 247) Zwar blieb die Arbeitslosigkeit auch in den Jahren des Booms mit Raten zwischen 11,1 Prozent (2002) und 8,3 Prozent²⁷⁷ (2007) relativ hoch. Millionen von – zumindest anfänglich irregulären – Migranten, die seit dem Ende der neunziger Jahre nach Spanien kamen, hatten trotzdem wenig Probleme, einen Job zu finden. Sie arbeiteten in Bereichen, die für autochthone Arbeitskräfte aufgrund der schlechten Bedingungen nicht attraktiv waren oder schufen sich eigene Nischen. Auch für Spanien gilt, was Düvell (2006: 33) für irreguläre Migration in westlichen Industriegesellschaften allgemein herausgestellt hat: „There is [...] little evidence that migration substitutes indigenous workers, but instead it plays a complementary role“. Prozesse der Verdrängung und des Lohndumpings sind demnach auch bei hoher Arbeitslosigkeit marginal. Stattdessen tragen irreguläre Migranten dazu bei, die Beschäftigungsrate insgesamt zu erhöhen, etwa durch den Umstand, dass durch ihre Verfügbarkeit Hausangestellte auch für Familien mit geringeren Einkommen erstmals erschwinglich wurden – und so bislang mit nichtbezahlter Hausarbeit beschäftigten Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Weiterhin profitieren beschäftigungsintensive Sektoren, die ihre Produktion nicht in Niedriglohnländer auslagern können, beispielsweise die Landwirtschaft oder die Baubranche, von der Verfügbarkeit von migrantischer Arbeitskraft: „Entire industries rely on the availability of migrant, and often indocumented, labour“ (Düvell (2006: 33) Angesichts der strategischen Bedeutung, die die Bauwirtschaft für das spanische Wirtschaftswachstum der letzten eineinhalb Jahrzehnte hatte, kann vermutet werden, warum es für die Regierungen wohl auch politisch zu kostspielig gewesen wäre, allzu scharf gegen irreguläre Migration und insbesondere gegen irreguläre Beschäftigung vorzugehen. (Angenendt 2007: 20; Karakayali 2008: 218)

²⁷⁶ Vgl. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain_20752288-table-esp; (13.07.2011).

²⁷⁷ Vgl. Ebd.

Es war wohl in Folge dieser ökonomischen Interessenlage, dass sich lange Zeit gegenüber irregulärer Migration trotz der Diskurse der Abwehr in vielen Bereichen eine Politik des Laissez-faire etablierte. Bis zum Ende der neunziger Jahre konnten irreguläre Migranten aus Marokko – unter der Inkaufnahme eines hohen persönlichen Risikos aufgrund der gefährlichen Überfahrt, aber weitgehend ungehindert von den spanischen Behörden – in das Land kommen. González-Enríquez konstatiert „almost nonexistent measures for controlling immigration at the beginning of the century.“ (2010: 260) Zwar unternahm die konservative Regierung von José María Aznar unter Druck und mit Hilfe der EU in der Folge erhebliche Anstrengungen, die irreguläre Einwanderung über die Seegrenzen zu verhindern. Gleichzeitig ignorierte sie aber lange Zeit den Boom der irregulären Migration aus Lateinamerika, der um die Jahrtausendwende einsetzte.

Diese neue Migration übertraf die bisherige irreguläre Zuwanderung um ein Vielfaches. Als Angehörige der aus den ehemaligen spanischen Kolonien hervorgegangenen Staaten von der Visumspflicht befreit, reisten die Migranten als vermeintliche Touristen ein und wurden nach dem Ablauf der legalen Aufenthaltsdauer von drei Monaten zu Irregulären. Zwar führte die spanische Regierung in der Folge sukzessive Visumspflichten für die wichtigsten Herkunftsländer ein, stets jedoch so „spät und angekündigt“²⁷⁸, dass die Effizienz dieser Maßnahmen stark eingeschränkt blieb. De facto kann zumindest für die ersten Jahre des Booms eine wohlwollende Duldung der irregulären Migration aus Lateinamerika konstatiert werden. Neben den weiter oben diskutierten Gründen für Akzeptanz irregulärer Migration kommt im diesem Fall noch ein weiteres Motiv hinzu: Die Tolerierung der lateinamerikanischen Einwanderung bei einer gleichzeitigen Verschärfung der Kontrollpolitiken gegenüber der Migration aus dem Maghreb führte zur einer Veränderung der migrantischen Bevölkerung Spaniens. Die Politik des Laissez-faire bevorzugte in ihrem Effekt eine kulturell und sprachlich affine Migration. Die „Lateinamerikanisation“ der Migration in Spanien nahm hier ihren Anfang. (Baumer 2010, Izquierdo et al. 2003)

Eine ähnliche Politik lässt sich auch gegenüber der Migration aus den Ländern Mittelosteuropas nachvollziehen, die ebenfalls ab der Jahrtausendwende an Umfang zunahm. Auch diese Migranten – als Bürger von EU-Beitrittsländern ebenfalls nicht der Visumspflicht unterliegend – reisten massenhaft als vermeintliche Touristen ein und verblieben anschließend irregulär im Land. Auch dieser Migrationsprozess, in dessen Verlauf die Rumänen zur

²⁷⁸ „Tardía y anunciada.“ (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 269)

größten nationalen Gruppe unter der ausländischen Bevölkerung Spaniens avancierten, wurde von der Regierung faktisch geduldet. (Pajares 2007)

Politiken des Laissez-faire gegenüber irregulärer Migration kamen aber nicht nur bei der Einreise, sondern auch bei Aufenthalt und Beschäftigung zur Anwendung. Wie weiter oben schon diskutiert, konnten irreguläre Migranten in Spanien lange Zeit relativ unbehelligt leben. Es gab keine staatliche Politik, irreguläre Migranten zu identifizieren und abzuschieben. Auch die irregulären Beschäftigungsverhältnisse blieben zumindest bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts weitgehend von staatlicher Kontrolle verschont. Insbesondere in der Landwirtschaft und in im Haushaltssektor gab es bis 2005 quasi keine Arbeitskontrollen. (González-Enríquez 2010: 256) Und auch in den anderen Bereichen, in denen viele irreguläre Migranten ihre Jobs fanden, wurden die Arbeitsverhältnisse nur sporadisch überprüft.

Der säkulare Migrationsprozess, der Spanien in den letzten eineinhalb Jahrzehnten in ein Einwanderungsland verwandelt hat, entwickelte sich zum größten Teil irregulär. Die große Mehrheit der außereuropäischen Migranten, die während des Zuwanderungsbooms nach Spanien kamen, reisten irregulär ein oder wurden als *overstayers* nach drei Monaten irregulär. Die meisten von ihnen konnten sich problemlos in die irregulären Sektoren der spanischen Wirtschaft integrieren. Irregularität bei Aufenthalt und Beschäftigung, in geringerem Maße auch bei der Einreise, war also die Regel, nicht die Ausnahme. (González-Enríquez 2010: 260) Ermöglicht wurde diese Entwicklung durch eine Politik des Laissez-faire, welche die spanischen Regierung über einen langen Zeitraum hinweg gegenüber unterschiedlichen Aspekten der irregulären Migration verfolgt haben. Konservative und sozialistische Regierungen brachten diese Politik des Laissez-faire teilweise als Substitution einer kohärenten Migrationspolitik zur Anwendung. Teilweise dienten sie auch der indirekten Steuerung der Migrationsprozesse, wie das Beispiel der lateinamerikanischen Migration gezeigt hat. Im Zuge der Bemühungen der sozialistischen Regierung seit 2005, eine kohärente Migrationspolitik zu formulieren, nahmen die Bedeutung und der Anteil der Politiken des Laissez-faire beständig ab.

4.5.3.1. *Positive Politiken des pragmatischen Umgangs*

Spätestens seit dem Einsetzen der marokkanischen Migration in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts hat sich in Spanien eine ständig größer werdende Bevölkerungsgruppe irregulärer Migranten etabliert. (Vgl. Tab. 2) Mit dem Boom der Migration, der um die Jahrtausendwende einsetzte, hat sich die Zahl der irregulären Migranten drastisch erhöht. Wirkungsmächtige Pull-Faktoren, wie etwa die ungebremschte Nachfrage nach Arbeitskräften in der boomenden spanischen Wirtschaft bei fehlenden Möglichkeiten der regulären Zuwanderung, die begrenzte Wirksamkeit von Politiken der Kontrolle und eine gewisse Toleranz gegenüber irregulärer Migration haben dazu geführt, dass ein beträchtlicher Teil der ausländischen Bevölkerung ohne die erforderlichen aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Genehmigungen in Spanien lebte und arbeitete.

Die Anwesenheit einer großen Anzahl von irregulären Migranten in Spanien war damit eine soziale Realität, die Migranten und Aufnahmegesellschaft gleichermaßen vor zahlreiche Herausforderungen stellte. Irregularität geht für die betroffenen Menschen oftmals mit Rechtlosigkeit, ökonomischer Ausbeutung, sozialer Marginalisierung und einen allgemeinen Zustand der Vulnerabilität²⁷⁹ einher. Die Aufnahmegesellschaften sind mit einem Kollektiv konfrontiert, dass sich notwendigerweise der Erreichbarkeit durch Akteure des Staates entziehen muss, sich kaum integrieren kann und die Existenz der Schattenwirtschaft mit entsprechenden fiskal- und arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen befördert.

Die spanischen Regierungen haben in den letzten eineinhalb Jahrzehnten verschiedene Politiken formuliert, um diesen negativen Konsequenzen von Irregularität zu begegnen. Sie trugen damit dem Umstand Rechnung, dass „illegale Einwanderung in einem gewissen Maße ein Bestandteil unserer Gesellschaft ist.“ (Finotelli 2008: 96) Diese *positive Politiken des pragmatischen Umgangs* lassen sich anhand ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen in zwei Kategorien unterteilen. Sie zielen entweder darauf ab, Irregularität beim Aufenthalt und bei der Beschäftigung zu überwinden. Oder sie haben das Ziel, die negativen Folgen der Irregularität für Migranten und Aufnahmegesellschaft abzumildern.

²⁷⁹ Bustamante (2003: 32) definiert den Begriff wie folgt: „Vulnerabilität ist grundsätzlich mit der Verletzung der Menschenrechte im Aufnahmeland des Migranten verbunden. Vulnerabilität stellt das Gegenteil der Respektierung der Menschenrechte dar, so wie sie in der universellen Erklärung der Menschenrechte definiert wurden. („La vulnerabilidad está relacionada fundamentalmente con la violación de los derechos humanos que se produce en el país de acogida del inmigrante. La vulnerabilidad es lo contrario al pleno respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, entendidos estos como los definidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.“)

4.5.3.2. *Politiken zur Überwindung der Irregularität*

Politiken zur Überwindung der Irregularität zielen darauf ab, irreguläre Migranten unter bestimmten Voraussetzungen den Zugang zu einer Aufenthalts- und meist auch zu einer Arbeitsgenehmigung zu ermöglichen. Dabei kann zwischen Politiken unterschieden werden, die sich an bestimmte Gruppen von Migranten richten, und solche, die jeweils einem Migranten unter bestimmten Voraussetzungen individuell eine (temporäre) Regularisierung seiner Situation ermöglichen. Viele Staaten, die mit dem Phänomen der irregulären Migration konfrontiert sind, haben kollektive und individuelle Politiken unter verschiedenen Bezeichnungen wie Regularisierung, Amnestie, Legalisierung, Duldung etc. zur Anwendung gebracht. Insbesondere südeuropäische Staaten haben immer wieder Regularisierungskampagnen durchgeführt. Kollektive Regularisierungen sind heftig umstritten. Sie werden unter anderem wegen eines möglichen „Magnet-Effekts“ auf weitere irreguläre Migranten und der mit ihrer Umsetzung einhergehenden „Belohnung“ einer vorsätzlichen Verletzung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen eines Landes kritisiert. (Finotelli 2008)

Auch die spanischen Regierungen haben eine ganze Reihe von Regularisierungspolitiken formuliert und implementiert. Dabei lassen sich außerordentliche Regularisierungsprozesse, Instrumente der individuellen Regularisierung und Maßnahmen der verdeckten Regularisierung unterscheiden. In den vergangenen 25 Jahren führten verschiedene Regierungen – sozialistische und konservative gleichermaßen – insgesamt neun außerordentliche Regularisierungsprozesse durch, die sich in ihrem Umfang, ihren Voraussetzungen und in ihren Zielsetzungen unterschieden. Sie trugen wesentlich dazu bei, einen großen Teil der einstmals irregulären Migranten zu einem gesicherten Aufenthaltstatus zu verhelfen und so die wichtigste Voraussetzung für ihre dauerhafte Integration in die spanische Aufnahmegesellschaft zu schaffen. In der folgenden Tabelle sind die außerordentlichen Regularisierungsprozesse in ihren wichtigsten Voraussetzungen und ihrem Umfang zusammengefasst:

Tabelle 12: Außerordentliche Regularisierungen 1986-2005

Jahr	Regierung	Bezeichnung	Zeitraum	Voraussetzungen	Anträge	Bewilligungen	Anteil Bewillig.
1986	PP	Regularisierung 1. Ausländergesetz	23.07.1985-31.03.1986	Einreise vor 24.07.1985	43.815	38.181	87,1 %
1991	PSOE	Regularisierung 1991	10.06.-12.12.1991	Einreise vor 15.05.1991; Jobangebot oder Projekt für Selbstständigkeit	135.393	108.534	88,2 %
1991	PSOE	Regularisierung Familienangehörige	10.06.-12.12.1991	Einreise vor 15.05.1991; nächster Angehöriger ²⁸⁰ eines Regularisierten	6.777	5.889	86,9 %
1996	PP	Regularisierung Reform Ausführungsbestimmung Ausländergesetz	23.04.-23.08.1996	Einreise vor 01.01.1996; schon einmal im Besitz von Aufenthaltsgenehmigung seit 1986	25.128	21.294	84,7 %
2000	PP	Regularisierung 2. Ausländergesetz	21.03.-21.07.2000	Einreise vor 01.06.1999; Bewerbung um Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis in den vergangenen drei Jahren	247.598	178.436	72,1 %
2001	PP	Freiwillige Rückkehr	01.02.-28.02.2001	Einreise vor 22.01.2001; ecuadorianische Staatsangehörigkeit	24.884	24.352	97,7 %
2001	PP	Überprüfung Bewerbungen Regularisierung 2. Ausländergesetz	03.2001	Bewerbung bei Regularisierung 2000		61.365	
2001	PP	Verwurzelung	02.06.-01.08.2001	Einreise vor 23.01.2001; Jobangebot oder familiäre Bindungen	351.269	239.174	68,1 %
2005	PSOE	Statusrechtliche Normalisierung ausländischer Arbeitskräfte ²⁸¹	07.02.-07.05.2005	Einreise vor dem 08.08.2004; sozialversicherungspflichtiger Arbeitsvertrag für mindestens sechs Monate	691.655	576.506	83,4 %
1986-2005					1.526.519	1.215.550	79,7 %

Quelle: Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 52-53; González-Enríquez 2010: 259; eigene Berechnungen.

Die neun außerordentlichen Regularisierungen unterscheiden sich in ihrem Umfang, ihrem Anlass, ihren Voraussetzungen, ihrer Zielgruppe und in den politischen und gesellschaftlichen Umständen, unter denen sie durchgeführt wurden. Meist standen sie im Zusammenhang mit der Einführung (1986) oder den Reformen der Ausländergesetzgebungen (2000, 2001) bzw. deren Durchführungsbestimmungen (1991, 1996, 2005). (Santolaya 2006: 140) In manchen Fällen gingen ihnen Mobilisierungen durch NGOs, Gewerkschaften und Parteien der Linken (1991) oder durch die Selbstorganisation von irregulären Migranten (2001) voraus. (Laubenthal 2007)

Generell hatten die außerordentlichen Regularisierungen die belegbare Einreise vor einem bestimmten Stichtag, ein Arbeitsangebot und die Freiheit von Vorstrafen zur Voraussetzung. (Santolaya 2006: 140) Dazu kamen von Fall zu Fall weitere Regelungen. Die Prozesse von 1991 und 1996 und 2000 richteten sich auch an Migranten, die nach einer früheren Regularisierung wieder in die Irregularität zurückgefallen waren. 1991 konnten auch

²⁸⁰ Familiar dependiente. (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 52)

²⁸¹ Proceso de normalización documental de trabajadores extranjeros.

<http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Boletines/Archivos/Boletin-Num-07-Web.pdf>.

alle Familienangehörigen ihre Regularisierung beantragen. Die Regularisierungsprozesse zeichneten sich oftmals durch eine chaotische Durchführung und durch unklare Voraussetzungen aus. Insbesondere 2000/2001 kam es so einer „sequence of processes“ (Arango/Finotelli 2009: 84), die sich teilweise überlappten. Die Regularisierung von 2000 war im Kontext des neuen Ausländergesetzes (Ley Orgánica 4/2000) geplant. Unklare Bedingungen und eine chaotische administrative Abwicklung führten zu einem hohen Anteil an abgelehnten oder nichtbearbeiteten Anträgen, die dann im März 2001 nochmals überprüft und dann zu einem großen Teil bewilligt wurden. Parallel dazu hatten massive Mobilisierungen von *sin papeles* gegen die Verschärfung des gerade erst verabschiedeten liberalen Ausländergesetzes nach dem Wahlsieg des PP im März 2000 eingesetzt. Die irregulären Migranten, unterstützt von NGOs und kleineren Parteien der Linken, darunter die *Izquierda Unida*, kämpften seit Januar 2001 mit Kirchenbesetzungen, Demonstrationen etc. insbesondere gegen die Ausweitung der Gründe für eine Abschiebung und forderten „Papiere für alle“²⁸². Die konservative Regierung von José María Aznar lenkte schließlich ein und eröffnete einen weiteren Regularisierungsprozess, der allen in alle in Spanien „verwurzelten“ Migranten eine Aufenthaltsgenehmigung in Aussicht stellte. (Laubenthal 2007: 115-165) Ebenfalls 2001 führte ein tragischer Unfall, bei dem zwölf ecuadorianische Migranten bei dem Versuch, eine Arbeitskontrolle zu vermeiden, um ihr Leben kamen, zu einer bilateralen Einigung mit Ecuador. Alle ecuadorianischen Migranten sollten die Möglichkeit bekommen, auf Kosten des spanischen Staates in ihr Heimatland zurückzukehren und dann regulär wieder einzureisen. Aufgrund der immensen Kosten wurde dieser Prozess nach 5000 Reisen abgebrochen und durch eine außerordentliche Regularisierung ersetzt, von der insgesamt rund 24.000 Ecuadorianer profitierten. (Aja 2006a: 170)

Eine besondere Stellung nimmt die außerordentliche Regularisierung von 2005 ein. Ihr gingen intensive Verhandlungen zwischen der sozialistischen Regierung, den Gewerkschaften und dem Arbeitgeberverband voraus, in die auch Migrantenorganisationen mit einbezogen wurden. Sie war Teil einer umfassenderen Politik zur Bekämpfung der irregulären Beschäftigung. Erstmals war ein Beschäftigungsverhältnis – und nicht ein Jobangebot – die Voraussetzung, um an der außerordentlichen Regularisierung teilzunehmen. Folgerichtig wurde sie als „statusrechtliche Normalisierung ausländischer Arbeitskräfte“ bezeichnet: „The process admitted the regularisation of foreigners in view of their de facto economic and social integration.“ (Arango/Finotelli 2009: 83) Irreguläre Migranten, die informell beschäftigt

²⁸² „Papeles para todos.“ Zit. in: Laubenthal 2007: 138.

waren, konnten ihre Situation regularisieren, indem ihre Arbeitgeber sie bei der Sozialversicherung anmeldeten und einen Arbeitsvertrag über mindestens sechs Monate abschlossen. Mit Ausnahme von Hausangestellten waren es auch die Arbeitgeber, nicht die Migranten, die den entsprechenden Antrag stellen konnten. Weitere Voraussetzung war die Einreise vor dem 8. August 2004 und ein Zertifikat über Freiheit von Vorstrafen, das beim jeweiligen Konsulat beantragt werden musste. Der einzig akzeptierte Nachweis für den geforderten Mindestaufenthalt war anfangs die Registrierung im Melderegister des Wohnorts. (Arango/Finotelli 2009: 83) Viele Migranten konnten letztere Voraussetzung nicht erfüllen, weil sie zwar vor dem Stichtag eingereist waren, sich aber aus unterschiedlichen Gründen nicht registriert hatten. Daraufhin schuf die Regierung die Möglichkeit, mittels eines speziellen Zertifikats der Kommune über „soziale Verwurzelung“ den Nachweis über das *empadronamiento* zu umgehen. (Arango/Finotelli 2009: 84) Auch an dieser Flexibilität wird deutlich, dass die Regierung ein großes Interesse hatte, möglichst viele Migranten in diesen Prozess einzubinden.

Im Gegensatz zu den vorhergegangenen Regularisierungsprozesse war die „Normalisierung“ mit den notwendigen administrativen Ressourcen ausgestattet. Zusammen mit einem dichten Netz an Informationsstellen, die von Gewerkschaften und Migrantenorganisationen unterhalten wurden, sorgte dies für einen relativ reibungslosen Ablauf. (Arango/Finotelli 2009: 83-84) Insgesamt wurden in dreimonatiger Frist fast 700.000 Anträge gestellt, von denen rund 577.000 positiv beschieden wurden. Mehr als zwei Drittel der positiv beschiedenen Anträge kamen aus den vier Autonomen Gemeinschaften Madrid, Katalonien, Valencia und Andalusien. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2005) Fast die Hälfte der regularisierten Migranten war aus Lateinamerika (49,8 Prozent), 26,6 Prozent kam aus europäischen Nicht-EU-Staaten und 18,6 Prozent aus Afrika. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2006: 5) Der Anteil von Männern und Frauen lag bei 55,9 zu 44,1 Prozent. Rund 33 Prozent von ihnen arbeiteten im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, 21 Prozent im Bauwesen, 14 Prozent in der Landwirtschaft und 11 Prozent im Hotel- und Gaststättengewerbe. Dabei ist eine gewisse Überrepräsentation des Haushaltssektors anzunehmen, da nur in diesem Bereich die Migranten selbst – und nicht die Arbeitgeber – die Anträge stellen konnten. (González-Enríquez 2010: 255)

Die „Normalisierung ausländischer Arbeitskräfte“ war die größte außerordentliche Regularisierung in Spanien. Sie wurde zu einem Zeitpunkt durchgeführt, als die irreguläre

Migration in Spanien einen neuen Höhepunkt erreicht hatte. Anders als bei den vorhergegangenen Prozessen war nicht allein die aufenthaltsrechtliche Regularisierung der Migranten Ziel der „Normalisierung“, sondern auch ihre Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Damit verfolgte sie neben der Regularisierung eine weitere Intention, nämlich die Bekämpfung der Schattenwirtschaft. Für die Unternehmer, welche die Regularisierung ihrer informell Beschäftigten beantragten, kam die „Normalisierung“ einer Amnestie gleich. Den staatlichen Behörden lieferten die Antragsdaten jedoch eine „Geografie der illegalen Beschäftigung“ (Finotelli 2008: 94), die für eine Verbesserung der Arbeitsinspektionen genutzt wurde. Innerhalb Spaniens traf die „Normalisierung“ auf breite Zustimmung (mit der signifikanten Ausnahme des PP), was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass sie mit Gewerkschaften und Arbeitgebern im Konsens vorbereitet worden war. Kritik kam von einigen NGOs, die insbesondere wegen des Umstands, dass der Arbeitgeber die Normalisierung beantragen musste, eine Vertiefung der ohnehin bestehenden Abhängigkeit der Migranten befürchteten. (Baumer 2008; Kleiner 2005) Auf europäischer Ebene wurde Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero mit Verweis auf einen Magneteffekt und die mögliche Weiterwanderung der regularisierten Migranten scharf kritisiert. International gab es aber auch positive Reaktionen. So lobten die OECD und die parlamentarische Versammlung des Europarats die „Normalisierung“ als „modellhaft“. (Kreienbrink 2008a: 267)

Bei der Analyse von Regularisierungen als pragmatischen Politiken zur Überwindung von Irregularität stellt sich die Frage, wie nachhaltig diese Politiken wirken. In allen Regularisierungsprozesse erhielten die Migranten eine befristete und verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung und zumeist eine Arbeitsgenehmigung. Normalerweise hatten die ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen eine Gültigkeit von einem Jahr. Lediglich bei den Regularisierungen 1991 waren es drei, bei der 1996 fünf Jahre. (Arango/Finotelli 2009: 83) Viele Migranten, die in einem außerordentlichen Regularisierungsprozess Papiere erhalten hatten, fielen nach Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung in die Irregularität zurück, weil es ihnen nicht gelang, diese zu verlängern. Gründe dafür sind etwa der Verlust der Arbeit, strengere Kriterien bei der Erneuerung als noch bei der Regularisierung, oder aber die Trägheit bürokratischer Prozesse und die Überlastung der zuständigen Behörden. (González-Enríquez 2010: 255) Laubenthal (2007: 138) gibt an, dass die Hälfte der in der Kampagne von 1991 regularisierten Migranten schon 1994 in die Irregularität zurückgefallen, also an der ersten Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung gescheitert war.

Die Bilanz der „Normalisierung“ von 2005 sieht dagegen besser aus. Anders als in den Regularisierungen zuvor war hier die Vorlage eines Stellenangebots nicht mehr ausreichend. Die Regularisierung erfolgte erst, wenn eine Meldung des Migranten bei der Sozialversicherung eingegangen war. Der Anteil der Migranten, die ein stabiles Beschäftigungsverhältnis verfügten, war dadurch höher, was die Gefahr eines Rückfalls in die Irregularität verringerte: „In 2006 most of the regularised migrants were able to renew their residence permits that they had obtained in the regularisation. (Arango/Finotelli 2009: 87) Im Oktober 2006 arbeiteten immer noch rund 80 Prozent der regularisierten Migranten in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis. (Arango/Finotelli 2009: 89) Der sukzessive Rückgang des Anteils von irregulären Migranten an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung seit 2006, die Steigerung des Anteils an permanenten Aufenthaltsgenehmigungen und die zunehmende Bedeutung des Familiennachzugs deuten ebenfalls auf eine fortschreitende aufenthaltsrechtliche Stabilisierung der migrantischen Bevölkerung Spaniens hin. (vgl. Tabelle 3; Arango/Finotelli 2009)

In den neun außerordentlichen Regularisierungsprozessen zwischen 1986 und 2005 haben insgesamt 1.215.550 Migranten eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Auch wenn keine Angaben darüber vorliegen, wie viele dieser Migranten ihren Aufenthaltsstatus dauerhaft konsolidieren konnten, legt eine Betrachtung der einzelnen Nationalitäten den Schluss nahe, dass diese Regularisierungen wesentlich zu einer Stabilisierung des Aufenthalts bei denjenigen Gruppen beigetragen haben, die an ihnen teilnehmen konnten. Wie weiter oben gezeigt wurde, verfügen diejenigen nationalen Kollektive, die das Zuwanderungsgeschehen nach Spanien in den Jahren vor und direkt nach der Jahrtausendwende dominierten – also Zuwanderer aus Marokko, Ecuador, Kolumbien oder Peru – inzwischen fast vollständig über einen regulären Aufenthaltsstatus. Unter den Nationalitäten, die mehrheitlich nach der letzten außerordentlichen Regularisierung zuwanderten, gibt es dagegen noch immer hohe Anteile an Irregularität. (Vgl. Tab. 9)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die außerordentlichen Regularisierungen wesentlich dazu beigetragen haben, den hohen Anteil an irregulärer Migration und damit ein „strukturelles Problem“ (Finotelli 2008: 87) des spanischen Migrationsgeschehens abzumildern. Für die Migranten bildeten sie die notwendige Voraussetzung für den Beginn eines dauerhaften Integrationsprozesses in die Aufnahmegesellschaft. Migranten wechseln

nach der Regularisierung oftmals in bessere und stabilere Arbeitsverhältnisse. (Finotelli/Arango 2009: 92) Auch die Aufnahmegesellschaft profitiert von der Regularisierung der ehemals irregulären Migranten, etwa durch Einnahmen der Sozialversicherungssysteme, einen Rückgang der Schattenwirtschaft und die soziale Inklusion eines Teils der Bevölkerung. Positive Effekte dieser Politiken des pragmatischen Umgangs stellen sich insbesondere dann ein, wenn die Maßnahmen in enger Abstimmung mit relevanten gesellschaftlichen Akteuren, wie Gewerkschaften, Arbeitgeberern und Migrantenorganisationen erfolgen.

Innerhalb Spaniens und international sind außerordentliche Regularisierungsprozesse heftig umstritten. Immer wieder wird auf den sogenannten Magneteffekt verwiesen, der zwar durchaus plausibel erscheint, für den aber nur „little empirical evidence“ (Finotelli/Arango 2009: 92) vorhanden ist. Auch die von einigen europäischen Regierungen nachdrücklich geäußerten Befürchtungen einer Weiterwanderung scheinen unbegründet, da die regularisierten Migranten „die volle Personenfreizügigkeit innerhalb der EU erst nach fünf Jahren erreichen können und sie zudem gegenwärtig einen Aufenthaltstitel und einen Arbeitsplatz in Spanien haben.“ (Kreienbrink 2008: 267)

Neben den außerordentlichen Regularisierungsprogrammen existiert in Spanien seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes von 2000 (Ley Orgánica 4/2000) das Instrument der individuellen Regularisierung: Migranten können unter bestimmten Voraussetzungen eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung aufgrund von Verwurzelung (*arraigo*) beantragen. (Aja 2006) Durch die verschiedenen Reformen, mit denen die konservative Regierung von José María Aznar nach ihrem erneuten Wahlsieg im März 2000 das liberale Gesetz verschärfte, wurden die Möglichkeiten einer individuellen Regularisierung jedoch stark beschränkt. Die sozialistische Regierung weitete sie 2004 wieder aus. In den neuen Ausführungsbestimmungen für das Ausländergesetz von 2004 wurde die Mindestaufenthaltsdauer für eine Regularisierung aufgrund von familiärer oder sozialer Verwurzelung auf drei Jahre herabgesetzt. Voraussetzung war ein Arbeitsvertrag von mindestens einem Jahr und ein Nachweis über familiäre Bindungen ersten Grades oder soziale Verwurzelung, letzteres mittels einer entsprechenden Bescheinigung des zuständigen Rathauses. Im Falle einer Regularisierung aufgrund von beruflicher Verwurzelung verkürzte sich der Mindestaufenthalt auf zwei Jahre. Zudem musste ein Arbeitsverhältnis von mindestens einem Jahr nachgewiesen werden. (Real Decreto 2393/2004: Art. 45, 1.-2.) Am

Instrument der individuellen Regularisierung hielt die sozialistische Regierung auch trotz einer allgemeinen Verschärfung der Migrationspolitik unter dem Eindruck der Krise fest. In den Ausführungsbestimmungen von 2011 zur jüngsten Reform des Ausländergesetzes (Ley Orgánica 2/2009) finden sich sogar einige Erleichterungen. So wird der Mindestzeitraum für eine Beschäftigung bei der beruflichen Verwurzelung auf sechs Monate herabgesetzt. Außerdem gelten nun auch eingetragene Partnerschaften²⁸³ als familiäre Bindungen ersten Grades, die eine familiäre Verwurzelung begründen. Erstmals werden die Kriterien für den Nachweis einer sozialen Verwurzelung ausgeführt. Zuständig für den entsprechenden Nachweis ist die jeweilige Autonome Gemeinschaft. Die muss auf Antrag innerhalb von dreißig Tagen einen Bericht an den Antragsteller und an die zuständige Ausländerbehörde (*Oficina de Extranjería*) übermitteln, in dem unter anderem anderen Aufenthaltsdauer, ökonomische Mittel, familiäre Bindungen sowie etwaige „Integrationsanstrengungen durch die Teilnahme an sozialen, beruflichen und kulturellen Integrationsprogrammen“²⁸⁴ dokumentiert sein sollten.

Das Instrument der individuellen Regularisierung kam auch nach seiner Stärkung durch die sozialistische Regierung nur begrenzt zur Anwendung. Der Ermessensspielsraum der beteiligten Behörden ist gewaltig. Eine Regularisierung aufgrund von beruflicher Verwurzelung impliziert außerdem die Aufdeckung einer illegalen Beschäftigung, da ja eine notwendigerweise informelle Arbeitsbeziehung von mindestens zwölf (seit April 2011 sechs) Monaten nachgewiesen werden muss. Als Nachweise gelten Gerichtsbeschlüsse – der irreguläre Migrant muss also etwa seine Lohnansprüche oder andere Rechte vor Gericht eingeklagt haben – oder aber ein Bescheid der Arbeitsinspektion über einen Verstoß gegen Beschäftigungsregeln. In jedem Fall muss der irreguläre Migrant zuvor also sein irreguläres Beschäftigungsverhältnis den Behörden zur Kenntnis gebracht haben. (Aguilera Izquierdo 2006)

Dementsprechend überschaubar ist die Anzahl der Migranten, die über diese Möglichkeit ihren Aufenthaltsstatus regularisieren konnten. 2009 verfügten 79.433 Ausländer über eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung aufgrund von Verwurzelung. Im Jahr zuvor waren es 56.225. (Ministerio de Trabajo e Inmigración 1996-2010) Trotz der vergleichsweise

²⁸³ „Parejas de hecho registradas.“ (Real Decreto 557/2011: Art. 124, 2. c) Bezieht sich sowohl auf heterosexuelle als auf homosexuelle Partnerschaften.

²⁸⁴ „Los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.“ (Ebd.)

niedrigen Zahlen handelt es sich bei der individuellen Regularisierung um ein bedeutsames Instrument. Für viele irreguläre Migranten stellt sie die einzige Perspektive für eine mittelfristige Regularisierung ihres Aufenthaltes dar. Die Möglichkeit einer individuellen Regularisierung erkennt die soziale Tatsache der irregulären Migration an und stellt implizit (seit dem Erlass der neuen Ausführungsbestimmungen auch explizit) ein Anreiz für Irreguläre dar, sich um eine Integration in die Aufnahmegesellschaft zu bemühen. So bildet auch sie Teil der Politiken des pragmatischen Umgangs, die auf eine Überwindung der Irregularität abzielen.

In den ersten Jahren der massiven irregulären Zuwanderung nach Spanien kamen außerdem informelle Politiken der verdeckten Regularisierung zur Anwendung. Angesichts der von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt dynamisierten irregulären Migration und den begrenzten und schwerfälligen Instrumenten zur Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften wurde, wie weiter oben schon ausgeführt, sowohl der reguläre Mechanismus zur Ausländerkontraktierung (*régimen general*) als auch das 1991 eingeführte Kontingent dazu benutzt, irreguläre Migranten im Nachhinein zu regularisieren. Sowohl die sozialistische als auch, ab 1996, die konservative Regierung duldeten diese Praxis der „verdeckten außerordentlichen Regularisierung.“²⁸⁵ Erst die Gesetzesänderungen im Jahr 2000 beendeten dieses System und führten das Kontingent zu seiner ursprünglichen Bestimmung zurück.

Neben den positiven Politiken des pragmatischen Umgangs mit dem Phänomen der irregulären Migration, die auf eine Überwindung der Irregularität abzielen, kommen in Spanien auch solche zur Anwendung, deren Intention in der Abmilderung der negativen Folgen von Irregularität für die Migranten und die Aufnahmegesellschaft besteht. Diese Politiken eröffnen den Migranten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus die Möglichkeit, durch die Einschreibung in die kommunalen Melderegister eine Form der „lokalen Mitgliedschaft“ (Fauser 2008: 287) zu erwerben. Mit diesen verbunden ist der Zugang zu bestimmten Rechten, die dazu beitragen, dass der Zustand umfassender Vulnerabilität, der vielfach mit der Irregularität einhergeht, zumindest abgemildert wird. Für die irregulären Migranten bedeutet dies eine existentielle Erleichterung ihrer Lebenssituation und eine formalisierte Zugehörigkeit zur kommunalen Gemeinschaft. Aber auch für die Aufnahmegesellschaft ist es aus ethischen Überlegungen, aber auch politischen und

²⁸⁵ „Regularización extraordinaria encubierta.“ (Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006: 151)

ökonomischen Gründen erstrebenswert, auf diese Arte eine Bevölkerungsgruppe vor extremer Ausbeutung, Missbrauch und sozialer Marginalisierung zu bewahren.

In Spanien war es das große Reformwerk zur Ausländergesetzgebung, Ende der neunziger Jahre von den politischen Parteien unter Beteiligung der Zivilgesellschaft im Konsens erarbeitet, das erstmals auch irregulären Migranten diese Form der Zugehörigkeit und damit eine Serie von Rechten zubilligte. Die konservative Volkspartei von Ministerpräsident José María Aznar, die den Konsens im letzten Augenblick aufkündigte und gegen das Gesetz stimmte, setzte nach ihrem erneuten Wahlsieg im März 2000 zwar die Rücknahme einiger Rechte durch. Die Substanz des neuen Ausländergesetzes blieb aber auch nach der der konservativen Gegenreform erhalten. (Vgl. Kapitel 4.2.3)

Mit dem reformierten Ausländergesetz von 2000 (Ley Orgánica 4/2000) wurde der *padrón municipal*, das lokale Melderegister, erstmals zu einer „Quelle von Rechten“²⁸⁶ für irreguläre Migranten. Parallel dazu waren durch ein weiteres Gesetz die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass auch alle ausländischen Einwohner einer Kommune unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus das Recht und die Pflicht haben, sich in den *padrón municipal* einzuschreiben. Für dieses *empadronamiento* sind lediglich ein Ausweisdokument und der Nachweis der Niederlassung, etwa ein Mietvertrag oder eine Gasrechnung, notwendig. Ein Datenabgleich mit den Ausländerbehörden findet nicht statt. Das Ley Orgánica 4/2000 konstituierte eine bestimmte Form der lokalen Mitgliedschaft für irreguläre Migranten, in dem es wichtige Rechte der sozialen Teilhabe an die Registrierung im *padrón municipal* und nicht mehr an einen regulären Aufenthaltsstatus knüpfte. (Santolaya 2006: 131) Das *empadronamiento* ist die Voraussetzung für den Zugang zur allgemeinen Gesundheitsversorgung, zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen und de facto auch zur Beschulung der schulpflichtigen Kinder.²⁸⁷ In manchen Städten eröffnet das *empadronamiento* aber auch politische Partizipationsmöglichkeiten. So werden beispielsweise in Madrid seit 2001 das gesamtstädtische *Foro Madrid de Diálogo y Convivencia*²⁸⁸, eine Art migrations- und integrationspolitisches Konsultativorgan, und entsprechende Foren auf Bezirksebene auf Basis des lokalen Melderegisters von allen über 16jährigen Einwohnern gewählt. Damit wird das „Konzept der lokalen Bürgerschaft auf alle Bewohner ausgedehnt und damit unabhängig von deren Aufenthaltsstatus konzipiert.“ (Fauser 2008: 296) In

²⁸⁶ „Fuente de derechos.“ (Santolaya 2006: 135)

²⁸⁷ Vgl. auch Kapitel 4.1.

²⁸⁸ Forum Madrid für Dialog und Zusammenleben.

Barcelona können im *padrón* registrierte Migranten bei kommunalen Referenden abstimmen. (Fauser 2008: 296)

Die erste Fassung des neuen Ausländergesetzes von 2000 umfasste noch weitere, teilweise an eine Registrierung im *padrón municipal* gebundene Rechte für Migranten, die vom jeweiligen Aufenthaltsstatus unabhängig waren. Darunter fielen die Versammlungsfreiheit für alle „Ausländer, die sich in Spanien aufhalten“²⁸⁹, ebenso wie das Demonstrationsrecht und die Vereinigungsfreiheit. (Ley Orgánica 4/2000: Art. 7.2; 8.) Ausländischen Arbeitnehmern sprach das Gesetz unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus das Recht auf Organisation in Gewerkschaften und auf Streik zu. (Art. 11) Alle Ausländer verfügten außerdem über das Recht auf „effektiven Gerichtsschutz.“²⁹⁰ Migranten, die im *padrón* registriert sind, erhielten bei fehlenden ökonomischen Mitteln im Falle eines Rechtsstreits kostenlose Rechtshilfe „zu den gleichen Bedingungen wie die Spanier.“²⁹¹

Die konservative Regierung von José María Aznar nutzte die absolute Mehrheit an Mandaten, über die der PP nach den Parlamentswahlen vom März 2000 verfügte, um das liberale Gesetz umgehend zu verschärfen. Diese *Gegenreform* (Ley Orgánica 8/2000) schränkte insbesondere die Rechte von irregulären Migranten wieder ein. Anders als im vorangegangenen Gesetz wurde die Abschiebung lediglich aufgrund des irregulären Aufenthalts wieder zulässig. Politische Rechte wie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit oder das Streikrecht wurden an den regulären Aufenthaltsstatus gebunden. Trotz dieser von den Parteien der Linken, vielen NGOs und Migrantenorganisationen heftig kritisierten Einschnitte blieb mit der Entkoppelung bestimmter Rechte vom Aufenthaltsstatus die Substanz des vorherigen Gesetzes erhalten. Der Zugang zu medizinischer Versorgung, grundlegenden sozialen Leistungen und zur Schulbildung blieb auch weiterhin an die durch das *empadronamiento* konstituierte lokale Mitgliedschaft und nicht an einen regulären Aufenthaltsstatus gebunden.

Auch der PSOE, der gegen die konservative Gegenreform der Ausländergesetzgebung aus der Opposition heftig protestiert hatte, änderte nach der Regierungsübernahme nichts an den umstrittenen Artikeln. Erst zwei Urteile des spanischen Verfassungsgerichtes aus dem Jahr 2007 zwangen die sozialistische Regierung zu einem Kurswechsel: In der bislang letzten

²⁸⁹ „Extranjeros que se encuentren en España.“ (Ley Orgánica 4/2000: Art. 7.1.)

²⁹⁰ „Derecho a la tutela judicial.“ (Ebd.: Art. 18.1.)

²⁹¹ „En iguales condiciones que los españoles.“ (Ebd.: Art. 20.2.)

Reform der Ausländergesetzgebung von 2009 (Ley Orgánica 2/2009) sind die politischen Rechte für alle Migranten unabhängig ihres Aufenthaltsstatus wieder enthalten. Damit verfügt Spanien über eine europaweit einzigartige Gesetzgebung, die irregulären Migranten nicht nur eine Form der lokalen Mitgliedschaft eröffnet, sondern sie auch zu Trägern weitgehender sozialer und politischer Rechte macht.

4.5.4. Rechtebasierte Politiken gegenüber irregulärer Migration

Einige der im vorangegangenen Abschnitt diskutierten Politiken können auch in einen anderen Begründungskontext gestellt werden. Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Erfüllung von grundlegenden Rechten wie etwa der Gesundheitsversorgung oder der Schulbildung als Ausdruck einer pragmatischen Politik der Abmilderung negativer Folgen von Irregularität diskutiert. Die Sicherstellung von existentiellen Rechten für alle Bewohner eines Landes unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus kann aber aus der Perspektive eines menschenrechtsbasierten Politikansatzes auch als Verpflichtung des jeweiligen Staates interpretiert werden.

Der Menschenrechtsansatz postuliert den Primat der Menschenrechte gegenüber allen anderen Rechtsnormen. Jeder Staat ist demnach verpflichtet, allen Menschen, die in seinem Territorium leben, die Wahrnehmung von grundlegenden Rechten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu garantieren. (Bielefeldt 2006; Carens 2008; Bustamante 2002, 2003) Die Erfüllung dieser Verpflichtung, die sich aus den internationalen Menschenrechtspakten ergibt, ist dabei nicht mit der prinzipiellen Gewährung grundlegender Rechte für alle Menschen erreicht. Der jeweilige Staat muss darüber hinaus auch die faktische Inanspruchnahme dieser Rechte sicherstellen. Konkret bedeutet dies, dass irreguläre Migranten ihre grundlegenden Rechte wahrnehmen können, ohne Entdeckung und Abschiebung befürchten zu müssen. Carens (2008) plädiert in diesem Zusammenhang für die Errichtung einer „firewall“ zwischen der Sphäre der Kontrolle und der Sphäre der Erfüllung von Rechten. Im Folgenden soll diskutiert werden, inwieweit die spanischen Politiken bezüglich der Rechte irregulärer Migranten diesen Anforderungen eines menschenrechtsbasierten Politikansatzes entsprechen.

Die spanische Verfassung schreibt in Artikel 10.1 die Menschenwürde und die unveräußerlichen Menschenrechte fest und führt aus, dass die in der Verfassung anerkannten Grundrechte „in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und

den von Spanien ratifizierten internationalen Verträgen und Abkommen über diese Inhalte, interpretiert werden.²⁹² In Kapitel II, 1. Abschnitt²⁹³ werden Grundrechte und Freiheiten aufgeführt. Darunter fallen unter anderem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 14), die Religionsfreiheit (Art. 16), die Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit (Art. 19), die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 21, 22), das Recht auf politische Partizipation, darunter das aktive und passive Wahlrecht, (Art. 23), das Recht auf Bildung (Art. 27) sowie die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht (Art. 28). Davon sind einzig das Recht auf politische Partizipation den „Bürgern“²⁹⁴ und die Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit den „Spaniern“²⁹⁵ vorbehalten. Alle anderen Rechte und Freiheiten gelten für alle Einwohner Spaniens.

Bis zur Jahrtausendwende existierten keine gesetzlichen Regelungen, die irregulären Migranten die Inanspruchnahme dieser Rechte ermöglichten. Gleichzeitig gab es allerdings auch keine systematische Politik, die auf eine Identifizierung Irregulärer, etwa durch eine Übermittlungspflicht staatlicher Stellen, abzielte. Es lag also meist im Ermessensspielraum der jeweiligen Institutionen, ob beispielsweise Kinder von *sin papeles* zur Schule gehen konnten. Eine medizinische Betreuung, die über eine Notfallversorgung hinausging, blieb Irregulären meist verwehrt.

Es war auch hier die umfassende Neuordnung des Ausländerrechts durch das Ley Orgánica 4/2000, welche die Voraussetzung dafür schuf, dass auch irreguläre Migranten unter gewissen Voraussetzungen bestimmte Grundrechte wahrnehmen konnten. Wie weiter oben ausgeführt, wurden mit diesem Gesetz irregulären Migranten wichtige soziale und politische Rechte zugesprochen, darunter das Recht auf Gesundheitsversorgung und auf Bildung sowie auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Gewerkschaftsfreiheit. Mit den verschiedenen Reformen des Ausländergesetzes in der Folgezeit wurden einige politische Rechte zurückgenommen. An der Gewährung von grundlegenden sozialen Rechten hielten jedoch alle Regierungen fest.²⁹⁶

²⁹² „Se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.” (Constitución Española 1978: Art. 10)

²⁹³ „Capítulo II. Derechos y libertades. Sección 1.ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas. (Constitución Española 1978)

²⁹⁴ „Ciudadanos.” Ebd.: Art. 23)

²⁹⁵ „Españoles.” (Ebd. Art. 19)

²⁹⁶ Dieser Konsens wurde im April 2012 von der konservativen Regierung unter Mariano Rajoy aufgebrochen, als diese per Dekret den Zugang von irregulären Migranten zur öffentlichen Gesundheitsversorgung auf Maßnahmen der Notfallmedizin beschränkte. Gegenwärtig (Mai 2012) ist es noch nicht möglich, die Wirkungen

Die Inanspruchnahme der meisten dieser Rechte ist seitdem an eine Einschreibung in das jeweilige kommunale Melderegister (*padrón municipal*) gebunden. Nach dem Gesetz haben alle Migranten, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, das Recht und die Pflicht, sich im *padrón* ihrer Gemeinde zu registrieren. Dazu benötigen sie, wie weiter oben schon ausgeführt, ein Ausweisdokument und einen Nachweis der Residenz in der jeweiligen Kommune.

Auch wenn die Anforderungen für das *empadronamiento* relativ gering sind, erscheinen sie aus der Perspektive des Menschenrechtsansatzes problematisch: Schließlich knüpfen auch sie die Erfüllung von Grundrechten, über die jeder Mensch verfügt, an bestimmte Bedingungen. Auch NGOs und Migrantenorganisationen kritisieren, dass diese Konditionen in vielen Fällen gerade die Migranten ausschließen, die sich in einer Situation besonderer Vulnerabilität befinden. Viele der Migranten, die irregulär nach Spanien eingereist sind, haben etwa keine Ausweisdokumente mehr. Andere leben in derart prekären Wohnverhältnissen, etwa in selbstgebauten Verschlägen am Rande der Felder, auf denen sie arbeiten, dass sie keinen Mietvertrag oder einen anderen Nachweis der Residenz vorlegen können. Sie bleiben so von dem *empadronamiento* und damit von dem Zugang zur Gesundheitsversorgung etc. ausgeschlossen. Dies gilt auch für irreguläre Migranten, die sich aus Unwissenheit, Angst vor Entdeckung oder einem generellen Misstrauen gegenüber Behörden nicht in den *padrón* ihrer Gemeinde einschreiben. (Cáritas española 2011)

Die Gruppe der irregulären Migranten, die sich aus unterschiedlichen Gründen und Motiven nicht im lokalen Melderegister registrieren kann oder will, bleibt von der Inanspruchnahme zentraler Grundrechte ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zur regulären Gesundheitsversorgung ist an das *empadronamiento* gebunden. Und auch die Beschulung der Kinder setzt de facto die Registrierung voraus. (Santolaya 2006) Dieser Migrantengruppe bleiben also auch existentielle Rechte vorenthalten. Sie befinden sich in einem Zustand „faktische(r) Rechtlosigkeit“, der an sich schon eine „strukturelle Menschenrechtsverweigerung“ bedeutet. (Bielefeldt 2006: 83) Unter der Perspektive des Menschenrechtsansatzes steht der spanische Staat gegenüber diesen Migranten in einer Bringschuld, die sich unter anderem aus der Ratifizierung der verschiedenen Menschenrechtspakte ableitet.

dieser Maßnahme einzuschätzen, da u. a. verschiedene CC.AA. sowie zahlreiche NGOs Widerstand angekündigt haben. (ABC, 04.05.2012) Vgl. auch Anm. 274.

Anders stellt sich die Situation bezüglich der irregulären Migranten dar, die sich in den jeweiligen *padrón municipal* eingeschrieben haben. Ihnen steht nicht nur, wie in vielen anderen demokratischen Rechtsstaaten, prinzipiell der Zugang zu bestimmten existentiellen Grundrechten offen. Durch das Instrument des *empadronamiento* wird ihnen darüber hinaus auch die faktische Inanspruchnahme dieser Rechte ermöglicht. Im Gegensatz zur Situation in vielen anderen Staaten müssen irreguläre Migranten in Spanien nicht befürchten, dass staatliche Institutionen die persönlichen Daten und die Informationen über den Aufenthaltsstatus, die sie bei der Wahrnehmung dieser Rechte durch die Migranten erhalten, zur Durchsetzung ihrer Kontrollkompetenz und damit zur Beendigung des irregulären Aufenthalts nutzen. Die Bedrohung durch Abschiebung, die anderswo zum „faktischen Ausschluss der Irregulären aus dem Menschenrechtsschutz“ (Bielefeldt 2006: 85) führt, ist in Spanien zumindest bei der an das *empadronamiento* gekoppelten Rechte nicht gegeben.

Irreguläre Migranten können sich im *padrón municipal* registrieren, ohne die Weitergabe ihrer Daten an die Ausländerbehörden oder die Polizei befürchten zu müssen. Nach der ursprünglichen Gesetzeslage des Jahres 2000 war eine Datenweitergabe nur im Zusammenhang mit Straftaten erlaubt. Eine Gesetzesreform der konservativen Regierung von José María Aznar aus dem Jahr 2003 (Ley Orgánica 14/2003) schuf zwar die Möglichkeit eines Datenabgleichs zwischen den Melderegistern und der Polizei und sorgte damit für große Unruhe unter Migranten und Unterstützerorganisationen. Tatsächlich aber haben die Behörden bislang davon keinen Gebrauch gemacht. (Santolya 2006: 135) Es gibt auch keine empirischen Hinweise darauf, dass diese Reform langfristig zu einem Rückgang des *empadronamiento* von Irregulären geführt hätte. (González-Enríquez 2010: 251) Das Instrument des *empadronamiento* erfüllt also – ursprünglich de jure, seit der Modifikation 2003 immerhin noch de facto – die Anforderungen, die Carens (2008) mit der Metapher der *firewall* beschreibt: Der Bereich staatlichen Handels, der mit der Erfüllung existentieller Grundrechte betraut ist, ist von demjenigen, der für die Durchsetzung der Aufenthaltsgesetzgebung verantwortlich ist, getrennt. Damit garantiert der Staat auch die Möglichkeit der faktischen Inanspruchnahme dieser Rechte – und wird zumindest gegenüber dieser Gruppe von Migranten und bezüglich der mit dem *empadronamiento* verbundenen Rechte seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht.

Während die Inanspruchnahme der mit der Einschreibung im *padrón municipal* verbundenen Rechte also nicht nur theoretisch, sondern auch faktisch ermöglicht wird, ergibt sich bezüglich weiterer Rechte ein anderes Bild. Irreguläre Migranten verfügen in Spanien über individuelle und – seit der letzten Gesetzesreform mit dem Ley Orgánica 2/2009 – auch wieder über kollektive Arbeitsrechte. (Izquierdo Carbonero 2011) Im neuen Ausländergesetz heißt es: „Das Fehlen der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung [...] lässt den Arbeitsvertrag bezüglich der Rechte des ausländischen Arbeiters nicht ungültig werden.“²⁹⁷ Die faktische Inanspruchnahme dieser Rechte ist jedoch vielfach unmöglich. Irreguläre Migranten, die etwa juristisch gegen ihren Arbeitgeber beispielsweise wegen nicht bezahlten Lohnes vorgehen, laufen prinzipiell immer Gefahr, dass gegen sie ein Abschiebungsverfahren wegen irregulären Aufenthalts und irregulärer Beschäftigung eröffnet wird. Auch wenn Abschiebungen in vielen Fällen wegen familiärer Verwurzelung oder aus anderen Gründen nicht vollstreckt werden, ist mit der Inanspruchnahme dieser Rechte zumindest ein Risiko verbunden. Irreguläre Migranten in Spanien verfügen also nur theoretisch über individuelle und kollektive Arbeitsrechte. Die Möglichkeit der faktischen Inanspruchnahme, wie sie Carens (2008) als Voraussetzung für die Konstatierung einer tatsächlichen Rechtsgewährung anführt, ist in den meisten Fällen nicht gegeben.

Das reformierte Ausländergesetz von 2009 und seine im April 2011 erlassenen Ausführungsbestimmungen sehen allerdings einige Ausnahmen vor. Opfer von Menschenhandel, ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen oder anderen Straftaten bleiben von der Abschiebung verschont, wenn sie mit den Behörden kooperieren. (Ley Orgánica 2/2009: Art. 59.1.) Das gleiche gilt für Opfer sexueller Gewalt, die dies zur Anzeige bringen. (Real Decreto 557/2011)

In der akademischen und politischen Diskussion um die Faktoren, die irreguläre Migration nach Spanien begünstigen, wird auch immer wieder auf den im europäischen Vergleich einzigartigen Zugang zu grundlegenden sozialen Rechten verwiesen. (González-Enríquez 2010: 247) Obwohl dieser Umstand gemeinhin als bedeutsamer Pull-Faktor galt, herrschte unter politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen in Spanien lange Zeit Konsens darüber, Migranten bestimmte Rechte unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zuzugestehen. Die Gesetze, allen Migranten die Einschreibung in den *padrón* ermöglichten und das *empadronamiento* zur Voraussetzung für den Zugang zu grundlegenden Rechten

²⁹⁷ „La carencia de la autorización de residencia y trabajo [...] no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero.“ (Ley Orgánica 2/2009: Art. 36.2.)

macht, stammen aus der Regierungszeit des konservativen PP von José María Aznar. Auch die Reformen, mit denen die Regierung Aznar das liberale Ausländergesetz von 2000 verschärfte, änderten daran nichts. Die sozialistische Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero, die unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise 2008 einen restriktiven Kurswechsel in der Migrationspolitik einleitete, der in der erneuten Reform des Ausländerechtes im Dezember 2009 kulminierte, ließen diese Regelung ebenfalls unberührt.

Als im Januar 2010 der konservative Bürgermeister der katalanischen Stadt Vic das *empadronamiento* von Irregulären in Frage stellte und ankündigte, diese fortan bei der Polizei denunzieren zu lassen, löste dies bei allen Parteien Empörung aus. Auch der damalige konservative Oppositionsführer Mariano Rajoy wies die Initiative seines Parteifreundes zurück. Zwar äußerte er Verständnis für die Probleme der Kommunen und kritisierte das System des *padrón*. Gleichzeitig bekräftigte er aber die Unveräußerlichkeit bestimmter Rechte: „Alle Menschen haben durch ihr Menschsein Anrecht auf grundlegende soziale Dienstleistungen.“²⁹⁸ Auch die sozialistische Regierung verteidigte „die Universalität grundlegender Rechte wie des Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung.“²⁹⁹ Der Verweis auf die Universalität der Menschenrechte bildete also parteienübergreifend den Begründungszusammenhang für die Beibehaltung dieser Politiken des allgemeinen Zugangs zu grundlegenden Rechten.

Allerdings zeichneten sich im Verlauf des Jahres 2010 Risse in diesem Konsens ab. Der katalanische Landesverband des PP machte sich im Wahlkampf vor den Autonomiewahlen im November 2010 die Forderung des Bürgermeisters von Vic nach einem Ende des *empadronamiento* für Irreguläre zu Eigen und erhielt dafür zumindest die implizite Unterstützung der nationalen Parteiführung. (El País, 12.10.2010) Nach den Wahlen war das Thema allerdings wieder aus der öffentlichen Debatte verschwunden. Auch im Wahlkampf im Vorfeld der vorgezogenen Parlamentswahlen am 20. November 2011 spielte es keine Rolle. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob Mariano Rajoy auch als Ministerpräsident an seinem Bekenntnis zur Unveräußerlichkeit der Menschenrechte im Zusammenhang mit den grundlegenden Rechten irregulärer Migranten festhalten wird. Das Dekret vom April 2012,

²⁹⁸ „Todos los seres humanos, por el hecho de serlo, tienen derecho a los servicios básicos fundamentales.“ ABC, 20.01.2010. <http://www.abc.es/20100122/nacional-nacional/rajoy-plantea-sanidad-educacion-201001221433.html>; (31.08.2011).

²⁹⁹ „La universalidad de derechos básicos como el del acceso a la sanidad y a la educación.“ La Vanguardia, 23.01.2010. <http://www.lavanguardia.com/politica/noticias/20100123/53875797170/de-la-vega-no-pondran-ende-la-universalidad-de-la-sanidad-y-la-educacion.html>; (31.08.2011).

das irregulären Migranten den Zugang zur staatlichen Gesundheitsversorgung verwehren soll, weist in eine andere Richtung.³⁰⁰

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Spanien gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration auch Politiken formuliert und implementiert hat, die zumindest teilweise den Kriterien eines menschenrechtsbasierten Ansatz entsprechen. Durch das Instrument des *empadronamiento* wird einem großen Teil der irregulären Migranten die Wahrnehmung grundlegender Rechte nicht nur gewährt, sondern auch faktisch ermöglicht. Damit wird die zentrale Forderung einer menschenrechtsbasierten Politik erfüllt, Migranten die Inanspruchnahme ihrer Rechte ohne die Angst vor Entdeckung und Abschiebung möglich zu machen. (Bielefeldt 2006; Carens 2008) An dieser Praxis haben die spanischen Regierungen sowohl in den Zeiten einer enormen Steigerung der irregulären Zuwanderung als auch unter den Bedingungen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Schuldenkrise seit 2008 festgehalten – zumindest bis ins Frühjahr 2012. Diese menschenrechtsbasierten Politiken sind allerdings doppelt begrenzt. Zum einen haben Migranten, die nicht im *padrón municipal* eingeschrieben sind, keinen Zugang zu grundlegenden Rechten wie Gesundheit und Bildung. Zum anderen ist nur die Inanspruchnahme der mit dem *empadronamiento* verbundenen Rechte durch eine *firewall* im Sinne Carens (2008) auch tatsächlich garantiert. Zwar verfügen auch irreguläre Migranten in Spanien über so viele individuelle und kollektive Rechte wie in sonst keinem anderen europäischen Staat. Die Wahrnehmung dieser Rechte ist, bei den genannten signifikanten Ausnahmen, jedoch zumindest prinzipiell mit der Gefahr der Identifizierung und der Abschiebung verbunden. Damit fehlt unter Perspektive eines menschenrechtsbasierten Politikansatzes die zentrale Voraussetzung, um von tatsächlichen Rechten im Sinne der menschenrechtlichen Verpflichtung des Staates ausgehen zu können: Nämlich die Möglichkeit der *faktischen* Inanspruchnahme durch Migranten ohne Papiere.

Menschenrechtsorganisationen, migrationspolitische NGOs und Migrantenvereinigungen üben scharfe Kritik an dieser doppelten Beschränktheit. Tatsächlich bleiben oftmals gerade diejenigen Migranten, die sich in einer Situation besonderer Vulnerabilität befinden, von der Inanspruchnahme grundlegender Rechte ausgeschlossen. (Cáritas Española 2011) Auch Migranten, die durch das *empadronamiento* Zugang zu grundlegenden Rechten haben, sehen sich beispielsweise Situationen der Ausbeutung oftmals

³⁰⁰ Vgl. Anm. 296.

schutzlos ausgeliefert, da sie faktisch kaum Möglichkeiten haben, etwa ihre Arbeitsrechte vor Gericht ohne Angst vor Abschiebung durchzusetzen.

Trotz dieser eklatanten Mängel und Versäumnisse muss gerade im europäischen Vergleich auf die fortschrittlichen Aspekte der rechtebasierten Politiken in Spanien hingewiesen werden. Das Instrument des *empadronamiento* eröffnet irregulären Migranten nicht nur eine Form der lokalen Mitgliedschaft, sondern stellt ein interessantes Modell dar, wie das Dilemma der faktischen Inanspruchnahme theoretisch verfügbarer Rechte für irreguläre Migranten aufgelöst werden kann – immer vorausgesetzt, der Staat ist bereit, eine Einschränkung seiner Kontrollkompetenz zugunsten der Verwirklichung von grundlegenden Rechten für alle seine Einwohner in Kauf zu nehmen. Die von Carens propagierte *firewall* findet im spanischen System eine praktikable Verwirklichung.

4.6. Zwischenfazit

Nachdem die spanischen Regierungen lange Zeit in erster Linie mit einer beständigen Ausweitung und Verschärfung der Kontrollpolitiken auf die weitgehend ungesteuerte und irreguläre Zuwanderung reagiert haben, lassen sich seit der Jahrtausendwende vermehrt Anstrengungen konstatieren, die dem Phänomen der irregulären Migration mit kohärenteren Politikansätzen zu begegnen suchten. Schon von der konservativen Regierung unter José María Aznar auf den Weg gebracht, haben diese Politikansätze insbesondere in der ersten Legislaturperiode der sozialistischen Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero (2004 bis 2008) eine Konkretisierung erfahren. Die Bekämpfung der irregulären Migration wurde komplementiert durch eine Ausweitung der regulären Zuwanderungsmöglichkeiten, verschiedenen Politiken der Beeinflussung von Push- und Pullfaktoren irregulärer Migrationsprozesse sowie pragmatischen Politiken im Umgang mit dem Phänomen der irregulären Migration. Darüber hinaus konsolidierte sich in dieser Zeit ein parteienübergreifender Konsens, auch irregulären Migranten aus menschenrechtlichen Begründungen heraus die Wahrnehmung existentieller Grundrechte zu ermöglichen.

Insbesondere in den Politiken des pragmatischen Umgangs manifestierte sich die Akzeptanz eines gewissen Maßes irregulärer Migration als Realität einer modernen und offenen Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund formulierten die Regierungen unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur Politiken, die einerseits auf eine Überwindung von

Irregularität und andererseits auf die Abmilderung ihrer Folgen abzielten. Die lange Sequenz von außerordentlichen Regularisierungsprozessen hat zusammen mit dem Instrument der individuellen Regularisierung zu einer aufenthaltsrechtlichen Stabilisierung der großen Mehrheit der migrantischen Bevölkerung in Spanien geführt. Mit der Schaffung einer Form der lokalen Mitgliedschaft und der Entkoppelung der Wahrnehmung grundlegender Rechte von einem regulären Aufenthaltstatus wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Konsequenzen der Irregularität für eine Mehrheit der Migranten, aber auch für die spanische Aufnahmegesellschaft, abzufedern. Angesichts der Dimension, die die irreguläre Zuwanderung nach Spanien in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends erreichte, war dies von enormer Bedeutung. Kein anderes Land in Europa hat eine derart rasante Zuwanderungsdynamik wie Spanien erlebt, nirgendwo anders lebten so viele irreguläre Migranten wie in Spanien in den Jahren zwischen 2000 und 2007. Dass diese säkulare Entwicklung ohne dramatische soziale Konflikte und weitgehend ohne erfolgreiche xenophobe Mobilisierungen verlaufen konnte, ist auch den Politiken des pragmatischen Umgangs mit der irregulären Migration geschuldet.

Darüber hinaus war lange Zeit bemerkenswert, dass auch unter den Bedingungen einer dramatischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Finanzkrise keine der nationalen politischen Parteien die menschenrechtlich begründete Gewährung existentieller Grundrechte für alle Migranten unabhängig ihres Aufenthaltsstatus in Frage stellte. Entsprechende Vorstöße insbesondere aus den katalanischen Regionalverbänden der beiden großen Parteien im Vorfeld der dortigen Autonomiewahlen im Herbst 2010 wiesen die jeweiligen Parteiführer José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) und Mario Rajoy (PP) mit einem expliziten Verweis auf die Menschenrechte zurück.³⁰¹

³⁰¹ Vgl. Anm. 298 u. 299.

5. Politikoptionen demokratischer Staaten gegenüber irregulärer Migration

Auf der Basis der im vorangegangenen Kapitel für das Fallbeispiel Spanien analysierten Politiken soll im Folgenden nun eine allgemeine Systematik der Politikoptionen, die demokratischen Staaten gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration zur Verfügung stehen, entwickelt werden. Irreguläre Migration konfrontiert Regierungen und andere politische und gesellschaftliche Akteure mit einer ganzen Reihe von schwierigen Herausforderungen. Die Einreise und der Aufenthalt von Personen ohne die erforderliche Autorisierung stellt zunächst einmal grundsätzlich die territoriale Souveränität des Staates in Frage. (Gosh 1998) Darüber hinaus ergeben sich eine Vielzahl von politischen, ökonomischen und sozialen Folgen für den Staat, die Aufnahmegesellschaft und die Migranten selbst. Dazu zählen die politischen Implikationen einer unkontrollierten oder nicht kontrollierbaren Zuwanderung, die wirtschaftlichen Auswirkungen der irregulären Beschäftigung von Migranten, die gesellschaftlichen Konsequenzen der Anwesenheit von Migranten, die aufgrund ihres irregulären Status meist über geringere Möglichkeiten und Anreize zur Integration als etwa reguläre Zuwanderer verfügen, oder aber der gesellschaftliche Diskurs über eine Form der Zuwanderung, die sich per Definition staatlicher Kontrolle entzieht und im Zuge der „securitization of migration“ (Marshall 2006a: 10) im letzten Jahrzehnt immer stärker mit Bedrohungen der inneren Sicherheit und Delikten der Schwerekriminalität in Verbindung gebracht wurde. Für Migranten bringt die Situation der Irregularität bei der Einreise, im Aufenthalt und bei der Beschäftigung eine Vielzahl von Risiken mit sich, welche die menschliche Sicherheit in vielfältiger Weise gefährden. (Angenendt 2007: 18-19; Bustamante 2003)

Das ist das Spannungsfeld, in dem Staaten ihre Politiken gegenüber irregulärer Migration formulieren. Dabei sind es nicht nur innerstaatliche Strukturen und Akteure, welche die Reaktionen der jeweiligen Staaten beeinflussen. Politiken gegenüber irregulärer Migrationen werden auch durch internationale bzw. supranationale Übereinkünfte bestimmt, im Fall der Mitgliedsstaaten der EU etwa im Rahmen der Beschlüsse und Rechtsakte der europäischen Migrations- und Asylpolitik. Aber auch Verpflichtungen des Völkerrechts und der Menschenrechte wirken auf die Formulierung der Politiken gegenüber irregulärer Migration ein. Dabei kommt insbesondere den Menschenrechten eine zentrale Bedeutung zu.

Denn „auch im staatlichen Vorgehen gegen irreguläre Migration unterliegt der Staat [...] menschenrechtlichen Bindungen.“ (Bielefeldt 2006: 82) Das Spannungsverhältnis, das sich aus dem Prinzip der territorialen Souveränität einerseits und der universellen Gültigkeit der Menschenrechte andererseits ergibt, ist ein prägendes Element der Debatte über angemessene Politiken gegenüber irregulärer Migration.

Die territoriale Souveränität von Staaten und das damit einhergehende Recht, über den Zugang und Aufenthalt von Ausländern zu entscheiden, gehört zu den Grundprinzipien des internationalen politischen Systems. Erst die Ausübung dieses Rechtes, also die Festsetzung von Normen für Einreise und Aufenthalt von Nichtstaatsangehörigen, zieht die Irregularität von bestimmten Personengruppen nach sich. Ohne das Prinzip der territorialen Souveränität gäbe es also keine irreguläre Migration. Migrant*innen, die irregulär in das Territorium des Staates einreisen oder sich ohne die entsprechende Autorisierung darin aufhalten, stellen umgekehrt durch ihre schiere Existenz die Fähigkeit des Staates zur Kontrolle des Territoriums und damit einen Kernbereichs nationalstaatlicher Souveränität in Frage: „The concept ‚irregular migration‘ [...] is intelligible only by reference to both the rule of state territorial sovereignty and the limitations of sovereignty in fact.“ (Bosniak 2004: 317)

Staaten reagieren auf diese Verletzung der territorialen Souveränität und die damit verbundene Herausforderung ihrer Kontrollkompetenz gemeinhin mit Politiken, die darauf abzielen, ihre Souveränität zu bestätigen und ihre Kontrollkompetenz wiederherzustellen. Alle Politiken gegenüber irregulärer Migration, die auf deren Bekämpfung abzielen, haben hier ihren Ursprung. Ziel dieser Politiken ist es, die Kontrolle über Einreise und Aufenthalt wiederzuerlangen – in Bezug auf irreguläre Migration bedeutet dies, weitere irreguläre Zuwanderung zu verhindern und die bereits ohne regulären Aufenthaltsstatus im Land lebenden Migrant*innen abzuschieben.

Diese *Politiken der Kontrolle* sind vielfachen Einschränkungen unterworfen. Da sie weder auf die den Migrationsprozess auslösenden Faktoren in den Herkunfts- noch auf solche in den Zielregionen wirken, ist ihre Effizienz beschränkt. Tatsächlich haben die in den letzten Jahren immer weiter verschärften Kontrollpolitiken der Zielländer den säkularen Prozess der irregulären Migration nicht aufhalten können. Darüber hinaus zeitigen sie vielfach nichtintendierte negative Folgen, die oftmals die Legitimität dieser Politiken in Frage stellen. (Cornelius/Tsuda 2004) Ein drastisches Beispiel hierfür ist das Massensterben von Migrant*innen

vor den Küsten Europas, das in einem direkten Zusammenhang mit der Verschärfung der Politiken der Kontrolle steht. (Kiza 2008; Carling 2007; Klepp 2011) Aber auch die Zunahme der Schleuserkriminalität und die damit verbundenen Risiken für Migranten und Zielländer gleichermaßen kann als Beispiel für nichtintendierte Konsequenzen der Kontrollpolitiken angeführt werden.

Darüber hinaus finden Politiken der Kontrolle ihre Grenzen in der schieren Dimension des Phänomens einerseits und den Beschränkungen staatlicher Gewalt in demokratischen Verfassungsstaaten andererseits. (Çinar et al. 2000: 15) Dies gilt für Politiken zur Verhinderung der irregulären Einreise ebenso wie für Politiken, die auf die Beendigung des irregulären Aufenthalts abzielen. (Gosh 1998: 154) Die Erfassung und die Abschiebung von ganzen irregulären Migrantenbevölkerungen würde die Behörden der meisten Zielstaaten vor kaum zu bewältigende Herausforderungen stellen – und wäre politisch nur sehr schwer durchsetzbar. Darüber hinaus unterliegen demokratische Staaten gemeinhin einer Art von normativer Selbstbeschränkung, nicht alle restriktiven Maßnahmen, die etwa legal möglich wären, auch zur Anwendung zu bringen. (Hollifield 1992, 2008)

Schließlich finden die verschiedenen Politiken der Kontrolle ihre Beschränkung in dem Umstand, dass für eine erfolgreiche Implementierung, beispielsweise bei der Rückführung, oftmals die Kooperation der Herkunfts- und Transitstaaten erforderlich ist. Zwar gibt es seit langem etwa auf der Ebene der EU und der Mitgliedsstaaten vielfältige Anstrengungen, Drittstaaten in die Migrationskontrolle einzubeziehen, was in weitem Umfang auch geschehen ist. (Eigmüller 2007) Es ist jedoch ein strukturelles Merkmal vieler Kontrollpolitiken, dass die Staaten für deren wirkungsvolle Implementierung auf die Kooperationsbereitschaft eines weiteren souveränen Akteurs angewiesen sind. Der Erfolg von Politiken, die auf die Bestätigung des Prinzips der territorialen Souveränität eines Staates abzielen, unterliegt also nicht dessen alleiniger Souveränität.

Die Politiken der Kontrolle finden darüber hinaus ihre Beschränkungen auch im internationalen Recht, etwa dem Non-Refoulment-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), oder dem universellen Anspruch der Menschenrechte, nämlich an dem Punkt, „at which undocumented aliens’ rights as individuals properly yield to States’ sovereign exclusionary powers.“ (Bosniak 2004: 327)

Vor dem Hintergrund dieser strukturellen Beschränktheit und der tendenziellen Ineffizienz von Politiken der Kontrolle und dem Fortbestehen des Phänomens der irregulären Migration formulierten viele Staaten, aber auch die EU, verstärkt Politiken formuliert, welche die Triebkräfte von Migrationsprozessen beeinflussen sollen. Diese *Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration* zielen in zwei Richtungen: Zum einen sollen sie auf die Umstände einwirken, die in den Herkunftsregionen die Entscheidung zur Migration bestimmen. Zum anderen richten sie sich auf die Faktoren in den Zielregionen, die irreguläre Migration anziehen. Zu ersteren zählen beispielsweise Politiken der Entwicklungszusammenarbeit, die die Lebensumstände in bestimmten Regionen verbessern oder durch die Förderung bestimmter Sektoren Arbeitsplätze schaffen sollen. Aber auch Informationskampagnen mit dem Ziel, die Bevölkerungen von Herkunftsländern über die Gefahren und die Trugbilder irregulärer Migration aufzuklären, gehören dazu. Politiken, die auf die Pull-Faktoren abzielen, können etwa Maßnahmen zur Eindämmung der informellen Wirtschaft und der irregulären Beschäftigung sein. Gemeinsames Ziel dieser Politiken ist es, durch eine Abschwächung der Push- und Pull-Faktoren Prozesse der irregulären Migration zu vermeiden.

Angesichts der enormen strukturellen Unterschiede, etwa hinsichtlich der Wirtschaftskraft, dem Entwicklungsstand, aber auch der demografischen Entwicklung zwischen den Herkunfts- und Zielregionen und der daraus resultierenden Dynamisierung von Migrationsprozessen, ist die Wirkung solcher Politiken notwendigerweise begrenzt. Außerdem ist die Interdependenz von Migration und Entwicklung unklar – Entwicklungserfolge eines Landes müssen nicht unbedingt zu einer Reduzierung der Auswanderung führen. Unter bestimmten Umständen kann sogar das Gegenteil der Fall sein. (Haan 2006)

In einem kohärenten Politikansatz gegenüber irregulärer Migration kommt solchen Politiken jedoch schon aus konzeptionellen Gründen ein zentraler Stellenwert zu. Die skizzierten Politiken der Vermeidung irregulärer Migration sind die einzigen Instrumente, die auf die Triebkräfte irregulärer Migrationsprozesse Einfluss nehmen. Während andere Politiken darauf abzielen, Migrationsströme aufzuhalten oder zumindest abzuschwächen, richten sich diese Politiken auf die Faktoren, die diese Ströme überhaupt erst generieren. Politiken, die auf eine Beeinflussung der Push- und Pull-Faktoren abzielen, verfügen somit – zumindest konzeptionell – tatsächlich über ein Potential, das zu haben Politiken der Kontrolle

meist ungerechtfertigterweise suggerieren: Nämlich die Kapazität, Migrationsströme zu regulieren.

Außer den beschriebenen Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration haben einige Zielländer auch Politiken formuliert, die auf die Vermeidung der *Irregularität* der Migration abzielen. Darunter fallen alle Maßnahmen und Instrumente, die Migranten unter bestimmten Voraussetzungen eine reguläre Zuwanderung in den Arbeitsmarkt des jeweiligen Ziellandes ermöglichen. Diese Politiken sind vielfach durch Kriterien wie Nationalität, Anzahl, Beschäftigungssektoren, Qualifikation oder Dauer des Aufenthalts beschränkt. Gemein ist ihnen der Umstand, dass sie darauf abzielen, die bestehenden irregulären Migrationsströme zumindest teilweise in reguläre Kanäle zu überführen – und damit die negativen Folgen der Irregularität für die Migranten und die Aufnahmegesellschaft zu vermeiden. Politiken zur Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten sind ein effizientes Mittel zur Vermeidung von Irregularität. (Angenendt 2007: 31) Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich diese Politiken an den bestehenden Migrationsströmen und damit an den Erfordernissen in den Herkunftsländern und dem jeweiligen Zielland gleichermaßen orientieren. Eine Zuwanderungspolitik, die ausschließlich auf die Nachfrage in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes, etwa nach hochqualifizierten Facharbeitern, ausgerichtet ist, wird dagegen nur geringe Wirkung bei der Vermeidung irregulärer Zuwanderung entfalten. Die spanische Praxis, bilaterale Migrationsabkommen mit einigen der wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migrationsströme abzuschließen, kann als Beispiel einer solchen Politik gelten und hat zur Verminderung der irregulären Migration in dem iberischen Land beigetragen.

Die bisherigen Erfahrungen der meisten Zielländer irregulärer Migration zeigen, dass weder Politiken der Kontrolle noch der Vermeidung ausreichend sind, die Zuwanderung von irregulären Migranten zu verhindern und die Zahl der sich irregulär aufhaltenden Migranten nachhaltig zu verringern. Einige Staaten, darunter auch Spanien, haben deshalb *liberale Politiken des pragmatischen Umgangs* gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration entwickelt. Insbesondere sind hier die verschiedenen Politiken der Regularisierung, Legalisierung, Amnestie etc. zu nennen, also Programme, die irregulären Migranten unter bestimmten Kriterien die Möglichkeit eröffnen, ihren Status zu regularisieren. (Baldwin-Edwards/Kraler 2009; Finotelli 2008) Maßnahmen dieser Art gehen implizit oder explizit von der Annahme aus, dass es sich bei der irregulären Zuwanderung um einen irreversiblen Prozess, um „a structural feature of modern society, deeply rooted in the structural conditions

of world society“ (Bommes/Sciortino 2011b: 214) handelt. Angesichts dieser Tatsache kann ein pragmatischer Umgang mit diesem Phänomen als vorteilhaft für die Aufnahmegesellschaft und die Zuwanderer gleichermaßen betrachtet werden. In unterschiedlich angelegten Regularisierungsprozessen erhalten Migranten meist befristete Aufenthaltsgenehmigungen, die sie nach Ablauf einer relativ kurzen Zeitspanne, in der Regel ein Jahr, erneuern müssen. Zur Erneuerung muss meist ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nachgewiesen werden, in manchen Fällen, wie etwa bei der letzten Regularisierung in Spanien im Jahr 2005, war eine Meldung bei der Sozialversicherung sogar Voraussetzung für die Teilnahme am dem Programm. Politiken diese Art zielen also nicht nur darauf ab, Irregularität im Aufenthalt zu beseitigen, sondern auch informelle Arbeitsverhältnisse in die Regularität zu überführen.

Regularisierungspolitiken gehören zu den umstrittensten Maßnahmen gegenüber irregulärer Zuwanderung. Für ihre Befürworter stellen sie ein wichtiges Instrument des Migrationsmanagements dar, das es ermöglicht, den mit restriktiven Mitteln kaum auflösbaren Zustand massenhafter Irregularität in den Bereich politischer Gestaltungsmacht zu überführen und damit die Voraussetzung für die ökonomische und soziale Integration eines zuvor marginalisierten Teils der Bevölkerung zu schaffen. Die Gegner der Regularisierungspolitiken sehen in ihnen Maßnahmen, die einen Verstoß gegen die Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetze eines Staates nachträglich sanktionieren und zudem einen „Magneteffekt“ auf potentielle Einwanderer ausüben. (Angenendt 2007: 30)

Neben der Regularisierung existieren weitere Maßnahmen, die in das Spektrum liberaler Politiken eines pragmatischen Migrationsmanagements eingeordnet werden können. Viele Staaten tolerieren den Aufenthalt irregulärer Migranten, etwa in dem sie keine systematischen Kontrollen des Aufenthaltsstatus bei Migranten durchführen, auf die Vollstreckung von Ausweisungsbeschlüssen verzichten oder laxen Politiken gegenüber der Beschäftigung von Irregulären verfolgen. Solchen Politiken liegen zum einen das implizite Eingeständnis zugrunde, dass die Abschiebung aller Migranten, die sich irregulär im jeweiligen Land befinden, mit den Mitteln eines demokratischen Rechtsstaates und unter den Bedingungen einer demokratischen Öffentlichkeit kaum machbar wäre. Zum anderen können auch volkswirtschaftliche Überlegungen eine Rolle spielen. Irreguläre Migration ist stets auch eine Folge eines *mismatches* zwischen der Nachfrage auf dem nationalen Arbeitsmarkt und der Migrationspolitik des jeweiligen Landes. (Gosh 1998) Lässt sich diese, beispielsweise aus

Angst vor politischen Folgen, nicht verändern, kann die Tolerierung irregulärer Beschäftigung unter volkswirtschaftlichen Aspekten sinnvoll sein. (Düvell 2006: 29-32; Schuck 2008)

Eine faktische Tolerierung irregulärer Migration findet nicht nur durch passive Maßnahmen der Nicht-Kontrolle statt. Einige Regierungen haben Möglichkeiten geschaffen, irreguläre Migranten in Teilbereiche der Gesellschaft einzubinden, ohne den Status der Irregularität aufzulösen. In vielen Zielsstaaten finden sich unterschiedliche informelle oder formale Formen „sublegaler Integration“ (Karakayali 2008: 222) irregulärer Migranten, wie etwa das geschilderte spanische System des *empadronamiento*, das die Voraussetzung für Wahrnehmung bestimmter Rechte darstellt. Dadurch können neue Formen der Mitgliedschaft entstehen, die zwischen der Irregularität und dem regulären Aufenthaltsstatus angesiedelt sind und vielfach einen ersten Schritt zur Statuskonsolidierung der Migranten darstellen. Die Staaten wiederum erlangen auf diese Weise eine gewisse Kontrolle über einen Teil der Migrantenbevölkerung, der ohne diese Formen sublegaler Integration faktisch unsichtbar wäre. Über Formen der sublegalen Integration können Staaten auch die Teilhabe der irregulären Migranten an bestimmten öffentlichen Leistungen sicherstellen, die ihnen die Wahrnehmung von Grundrechten ermöglichen – was allerdings die Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen notwendig macht.

Diese Politiken, die neue Formen der Zugehörigkeit und der Teilhabe umfassen, sind eng mit einer weiteren Gruppe von Politiken gegenüber irregulärer Migration verbunden, nämlich solchen, die von dem Menschenrechtsansatz ausgehen. (Bielefeldt 2006; Bustamante 2002) *Menschenrechtsbasierte Politiken* leiten sich von einem normativen Universalismus ab, der seinen Grund in den unveräußerlichen Menschenrechten hat, die jedem Menschen zu Eigen sind. Es ist die Aufgabe des Staates, die Wahrung der Menschenrechte aller seiner Einwohner sicherzustellen – unabhängig von deren jeweiligem Aufenthaltsstatus. In den meisten Fällen sind jedoch irreguläre Migranten eben aufgrund ihres Status von der Wahrung und Erfüllung ihrer grundlegenden Rechte ausgeschlossen. Dieser Ausschluss „stellt [...] eine zentrale Herausforderung für die Durchsetzung der Menschenrechte dar.“ (Bielefeldt 2006: 85) Eine auf dem Menschenrechtsansatz basierende Politik stellt die Durchsetzung von Menschenrechten auch für irreguläre Migranten sicher. Verfechter des Menschenrechtsansatzes akzeptieren gemeinhin die Legitimität von Politiken, die Zugang und Aufenthalt zum Territorium eines Staates regeln und damit auch die Unterscheidung von regulärer und irregulärer Migration. Gleichzeitig verlangen sie aber von dem Staat, die

Möglichkeiten zu schaffen, auch irregulären Zuwanderern die Wahrung ihrer grundlegenden Rechte zu ermöglichen. (Oberndörfer 2001: 16)

Menschenrechte sind auch Rechtsansprüche. Der Staat ist verpflichtet, sie zu achten, zu schützen und zu gewähren. (Bielefeldt 2006: 85) Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist eine Anerkennung der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte nicht ausreichend. Der Staat muss auch praktisch dafür sorgen, dass irreguläre Migranten ihre Rechte geltend machen können. Wenn ein irregulärer Migrant sich zwar grundsätzlich in ärztliche Behandlung begeben kann, jedoch damit rechnen muss, in der Folge identifiziert und abgeschoben zu werden, ist ihm de facto das Recht auf medizinische Versorgung vorenthalten. Die Wahrnehmung dieser Rechte durch Irreguläre setzt also voraus, dass die Sphäre der Aufenthaltskontrolle und die der jeweiligen Inanspruchnahme eines Rechts durch eine Art von „firewall“ (Carens 2008) getrennt sind. Erst wenn so die Mechanismen geschaffen sind, dass auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus ihre elementaren Rechte in der Realität gewahrt sehen, ist der jeweilige Staat den Verpflichtungen nachgekommen, die sich aus dem Postulat des normativen Universalismus ergeben.

Alle demokratischen Verfassungsstaaten berufen sich auf die Menschenrechte. In den Politiken gegenüber irregulärer Migration ist der Primat der Menschenrechte jedoch nur selten erkennbar. Im Gegenteil: In vielen Zielländern bleiben Migranten ohne Aufenthaltsstatus auch die elementarsten Rechte vorenthalten: „Die faktische Rechtlosigkeit dieser Menschen bedeutet als solche bereits eine strukturelle Menschenrechtsverweigerung,“ konstatiert Bielefeldt. (2006: 83) Die Zielländer irregulärer Migrationsprozesse tun sich schwer, ihre Politik an dem Menschenrechtsansatz auszurichten. In der Tat sind Rechte für irreguläre Migranten aus der Perspektive einer Politik der Kontrolle kontraproduktiv: Auch sie belohnen eine Verletzung der Einreise- bzw. Aufenthaltsbestimmungen im Nachhinein und laufen Gefahr, einen gewissen Magneteffekt zu zeitigen. Eine Verweigerung dieser Rechte hat allerdings für die demokratische Legitimität der Politiken gegenüber irregulärer Migration negative Folgen. Schließlich ist es „die konsequente Orientierung am Vorrang der Menschenrechte,“ die eine „freiheitliche Rechtspolitik von einer bloßen ‚law and order‘ Politik“ unterscheidet. (Bielefeldt 2006: 82)

Fast alle Zielländer irregulärer Migration machen in ihrer Reaktion auf das Phänomen der irregulären Migration von allen genannten Politikoptionen Gebrauch. Das spanische

Fallbeispiel hat gezeigt, dass die spanischen Regierungen parallel Politiken formuliert und implementiert haben, die sich dem Primat der Kontrolle, der Vermeidung, dem pragmatischen Management oder dem menschenrechtsbasierten Ansatz zuordnen lassen. Äußerst unterschiedlich dagegen ist die jeweilige Präsenz der verschiedenen Optionen in der Gesamtpolitik der einzelnen Staaten gegenüber irregulärer Zuwanderung.

Im säkularen Prozess der Migrationsrestriktion, wie er in nahezu allen Zielländern seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachten ist, stehen Politiken der Kontrolle fast überall im Vordergrund – kein ein Land würde auf den Anspruch der Entscheidungskompetenz über Einreise und Aufenthalt verzichten. Noch in den beiden Jahrzehnten davor verhielt sich dies etwas anders: „spontaneous migrants“, wie Irreguläre in diesem Zeitraum noch genannt wurden, hatten in den boomenden Industriestaaten Westeuropas kaum Probleme, ihren Aufenthaltsstatus schnell zu regularisieren. (Düvell 2006: 23) Und auch in jüngster Vergangenheit verfolgten insbesondere südeuropäische Länder aufgrund ihrer spezifischen wirtschaftlichen Interessen den Kontrollansatz sehr viel stärker in den Verlautbarungen gegenüber den europäischen Partnerländern als auf der Implementierungsebene. (Finotelli 2008)

Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration wurden vor allem in den letzten Jahren unter dem Eindruck des relativen Scheiterns der Kontrollpolitiken entwickelt. Zumindest auf konzeptioneller Ebene werden sie als notwendige komplementäre Ergänzungen der restriktiven Politikoptionen betrachtet – einzelne Länder und auch die EU haben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, bei der Schaffung von regulären Kanälen der Arbeitsmigration oder bezüglich der Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft einige Initiativen unternommen.

Ausgeprägte Unterschiede lassen sich bei der Anwendung von liberalen Politiken des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration feststellen. Einige Länder mit großen *stocks* von irregulären Migranten haben in der Vergangenheit immer wieder außerordentliche Regularisierungsprogramme durchgeführt und damit maßgeblich zur aufenthaltsrechtlichen Stabilisierung eines großen Teils ihrer jeweiligen migrantischen Bevölkerung beigetragen. Andere Länder lehnen solche kollektive Maßnahmen konsequent ab und bringen höchstens auf individueller Ebene vergleichbare Instrumente zur Anwendung, etwa in Form der „Duldung“ abgelehnter Asylbewerber, wie sie in Deutschland praktiziert wird. (Finotelli

2008) Auch bei der Tolerierung des irregulären Aufenthalts werden Unterschiede deutlich. Während einige Staaten auch große irreguläre Bevölkerungsgruppen de facto tolerieren, stellen andere restriktive Politiken in den Vordergrund. Allerdings setzt in den meisten Staaten die schiere Dimension des Phänomens etwaigen zero-tolerance-Ansätzen enge Grenzen: Selbst wenn eine Regierung die enorme Anstrengung unternehmen würde, alle irregulären Migranten zu identifizieren, wäre sie wohl kaum in der Lage, deren Abschiebung technisch um- und politisch durchzusetzen. Darüber hinaus unterliegen demokratische Staaten gemeinhin einer normativen Selbstbeschränkung im Sinne eines „embedded liberalism“ (Hollifield 2008), die sie darin hindert, alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Durchsetzung einer Kontrollpolitik auch anzuwenden.

Wohl am deutlichsten werden die Unterschiede in den Politiken der einzelnen Staaten hinsichtlich des Stellenwerts menschenrechtsbasierter Ansätze im Umgang mit irregulärer Migration. Zwar wird die Universalität der Menschenrechte formal nicht in Frage gestellt. In vielen Staaten jedoch sind irreguläre Migranten de facto zu völliger Rechtlosigkeit verurteilt, da die Inanspruchnahme der Rechte die Entdeckung und die Abschiebung nach sich ziehen würde. Andere Länder dagegen haben den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, die die Erfüllung bestimmter Grundrechte ermöglichen, so organisiert, dass Irreguläre diese ohne Angst vor Konsequenzen in Anspruch nehmen können. Neben der Frage der tatsächlichen Verfügbarkeit von Rechten ist insbesondere der Umfang der Rechte umstrittenen, die auch für irreguläre Migranten gelten. Sollten irreguläre Migranten auch Rechte haben, die über die „basic human rights“ (Carens 2008: 165) hinausgehen? Diese Frage wird in vielen Staaten sehr unterschiedlich beantwortet. Während in einigen Ländern irreguläre Migranten beispielsweise ihren Lohn vor einem Gericht einklagen können, haben sie in anderswo keine Möglichkeit, als Rechtsperson aufzutreten.

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Politikoptionen gegenüber irregulärer Migration ausführlicher diskutiert.

5.1. Politiken der Kontrolle

In den Jahrzehnten des wirtschaftlichen Aufschwungs nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gehörte Migration zur Normalität in den Industrienationen Europas. Arbeitsmigranten, anfangs aus den Ländern Südeuropas, dann aus Jugoslawien und der

Türkei, stellten die Arbeitskräfte, die der enorme wirtschaftliche Boom der Nachkriegsjahrzehnte erforderte. Der größte Teil dieser Arbeitsmigration fand im Rahmen eines Migrationsystems statt, das auf der staatlich oder privat organisierten Anwerbung von „Gastarbeitern“ im Rahmen bilateraler Abkommen zwischen Herkunfts- und Zielländern beruhte. Viele Arbeitsmigranten machten sich jedoch auch auf eigene Faust in die Staaten Nordwesteuropas auf und wurden dort schnell auf dem Arbeitsmarkt absorbiert. Für diese Migranten war die irreguläre Einreise die Regel – nach Aufnahme einer Beschäftigung konnten sie ihren aufenthaltsrechtlichen Status zumeist problemlos regularisieren. In Ländern wie Deutschland, Großbritannien, Frankreich oder den Niederlanden war eine nachträgliche Regularisierung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Situation dieser „spontaneous migrants“ (Düvell 2006: 24) bis Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts ohne größere Schwierigkeiten möglich. (Sciortino 2004: 26, Gosh 1998; Sanz Díaz 2010) Diese pragmatische Politik gegenüber einer nicht gesteuerten Form der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt entwickelte sich im Kontext eines lang anhaltenden Wirtschaftswachstums, das eine beständige Nachfrage nach billigen, gering qualifizierten Arbeitskräften zeitigte. Die Befriedigung dieser Nachfrage durch Arbeitsmigranten wurde nicht nur toleriert, sondern von staatlicher Seite durch die Anwerbepolitiken gefördert – auch wenn damals schon Ökonomen vor negativen wirtschaftlichen Konsequenzen der Ausländerbeschäftigung, insbesondere für die Produktivitätsentwicklung, warnten. (Herbert 2003)

Bedingt durch die Rezession in Folge der ersten Ölkrise von 1973, aber auch durch zunehmende politische und gesellschaftliche Widerstände gegen die Zuwanderung, fand dieses Migrationssystem sein Ende. Nahezu alle Industrieländer verhängten ab 1973 Anwerbestopps und führten generell schärfere Migrationsbestimmungen ein. (Düvell 2006: 25) Migrationspolitiken wurden fortan zu Politiken der Migrationsvermeidung. Verstärkt wurde dieser restriktive Trend durch die Rezession der achtziger Jahre und durch das Ende des Kalten Krieges und den Zusammenbruch des Ostblocks, der in den Staaten Westeuropas die Angst vor einem zunehmenden Migrationsdruck aus den Ländern Mittelosteuropas und der ehemaligen Sowjetunion schürte. Dieser Zyklus restriktiver Zuwanderungspolitik dauerte in den meisten ehemaligen Anwerberstaaten bis heute an, eingeschränkt höchstens durch Ausnahmeregelungen, die jeweils nur bestimmte Gruppen oder bestimmte Sektoren betreffen. (Koser 2007)

Diese säkulare Wende hin zu einer restriktiven Migrationspolitik, die nahezu alle Zielländer Mitte der siebziger Jahre vollzogen, hatte dramatische Auswirkungen auf die Politiken gegenüber irregulärer Migration. Unter dem Paradigma der generellen Ablehnung von Zuwanderung wurde die irreguläre Migration mehr und mehr als eine besondere Bedrohung wahrgenommen, da sie nicht nur zur unerwünschten Zunahme der migrantischen Bevölkerung führte, sondern gleichzeitig die Kontrollkompetenz und damit die Souveränität des jeweiligen Staates in Frage stellte. Verstärkt wurde dieser Wandel in der Perzeption irregulärer Migration durch die Tatsache, dass diese Form der Zuwanderung als Konsequenz der versperrten Wege regulärer Migration an Bedeutung gewann. In der Folge wurden irreguläre Einreise und Aufenthalt als ein Vergehen betrachtet, das mit administrativen oder strafrechtlichen Mitteln geahndet werden konnte. Fast alle Staaten verabschiedeten Gesetze, die irreguläre Migration mit entsprechenden Sanktionen bedachte.³⁰²

Im Zuge der restriktiven Migrationspolitiken entwickelten die Staaten in zunehmenden Maße Politiken, die sich speziell gegen irreguläre Migration richteten. Diese Politiken der Kontrolle lassen sich anhand ihrer unterschiedlichen Zielausrichtung in zwei Kategorien unterscheiden: Politiken der ersten Kategorie zielen darauf ab, irreguläre Einreise zu verhindern. Politiken der zweiten Kategorie sollen irreguläre Aufenthalte beenden. (Koser 2006: 54-55)

Im Zentrum der Politiken zur Verhinderung irregulärer Migration stehen Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrollen und der Visapolitik. Die Grenze ist der klassische Ort, an dem sich die nationalstaatliche Souveränität der Kontrolle des Zugangs manifestiert. Die Kontrolle der regulären Einreise an Grenzübergängen und die Sicherung der grünen und blauen Grenzen gegen unerwünschte Grenzübertritte sind die Instrumente dieser Kontrollpolitik. In den letzten beiden Jahrzehnten haben viele Zielländer für Migration – die europäischen Staaten unter ihnen in enger Kooperation auf der Ebene der EU – enorme Anstrengungen unternommen, das System der Grenzkontrolle auszubauen und effizienter zu machen. Neben der technischen Aufrüstung der Grenzanlagen steht die Errichtung eines veritablen Grenzregimes im Vordergrund, das die Grenze als klar definierbare geografische

³⁰² Restriktive Zuwanderungsgesetze, die auch irreguläre Migration sanktionieren, wurden in diesem Zeitraum in zahlreichen Industrieländern, etwa in Großbritannien (1971), Frankreich (1986), Spanien (1985), USA (1986), Italien (1986), Griechenland (1991), Portugal (2001), verabschiedet und in vielen Fällen durch weitere Gesetzesakte ergänzt respektive verschärft. (Düvell 2006: 25-26)

Linie überwindet. Dabei kann, wie auf europäischer Ebene auch, ein Prozess der Entterritorialisierung der Grenze beobachtet werden. (Eigmüller 2007; Hess/Kasperek 2010)

Viele Staaten haben erhebliche Anstrengungen unternommen, Herkunfts- und Transitländer mit in das System der Grenzkontrolle einzubeziehen. (Angenendt 2007: 27) In zahlreichen bilateralen Abkommen wurde die Beteiligung dieser Länder an Grenzschutzmaßnahmen zugunsten der Zielländer festgeschrieben. Die jeweiligen Länder verpflichten sich, Migranten auf ihrem eigenen Territorium zu beobachten, zu kontrollieren und in vielen Fällen auch zurückzuweisen. Darüber hinaus enthalten diese Abkommen meist ein Passus, der Herkunfts- und Transitländer zur Rückübernahme abgeschobener Migranten verpflichtet. Dieses Engagement wird von den Zielländern in der Regel mit personeller, finanzieller und technischer Unterstützung kompensiert und mit zusätzlichen Leistungen, etwa höhere Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) oder bestimmte Visumserleichterungen, belohnt. Allerdings kann die Wirksamkeit dieser Politiken durch den Umstand beschränkt sein, dass viele Herkunfts- und Transitländer kein Interesse an der Reduzierung der irregulären Migration haben, weil sie von ihr auf unterschiedliche Weise profitieren. (Angenendt 2007: 19; Gosh 1998: 154) Neben positiven Effekten wie die Entlastung der heimischen Arbeitsmärkte sind hier insbesondere die Rücküberweisungen durch die Migranten zu nennen, die in vielen Herkunftsländern inzwischen die Summe von ODA-Mitteln und ausländischen Direktinvestitionen weit übersteigen. (Angenendt 2007: 21; Gosh 1998) Durch diesen Prozess der Entterritorialisierung der Grenze entsteht ein Grenzraum, der durch die zunehmende Verwendung immer besser vernetzter Datenbanken längst schon in eine virtuelle Dimension ausgeweitet wurde. (Eigmüller 2007; Krause 2009)

Ein weiterer Aspekt dieser Entterritorialisierung der Grenze ist die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in das Migrationsmanagement und in die Grenzkontrolle. Internationale Organisationen wie die IOM oder der UNHCR sowie NGOs aus den Herkunfts- und Transitstaaten beteiligen sich an den Politiken der Kontrolle insbesondere auf der Ebene der EU, beispielsweise durch Kampagnen, die vor den Gefahren von Schleuserkriminalität oder Menschenhandel warnen. (Düvell 2011) Kritiker sprechen von einer „NGOisierung der Politik“ und werfen diesen Organisationen vor, „ein verschärftes Vorgehen gegen illegale Migration als menschenrechtlich gebotene Maßnahme“ zu legitimieren. (Karakayali 2008: 195) Weiterhin kommen in vielen Staaten und in der EU Politiken zur Anwendung, die hoheitliche Aufgaben der Grenzkontrolle privaten Akteuren

übertragen. Ein Beispiel hierfür ist etwa die europäische Richtlinie 2001/51/EG, die Transportunternehmen verpflichtet, Drittstaatsangehörige erst nach Überprüfung ihrer Einreisepapiere zu befördern. (Rat der Europäischen Union 2001)

Neben der Grenzkontrolle ist die Visapolitik das zweite zentrale Feld einer Politik der Kontrolle gegenüber irregulärer Migration. (Angenendt 2007: 27) Eine Mehrheit irregulärer Migranten in den Industrieländern reist mit einem gültigen Visum regulär ein und bleibt nach dessen Ablauf als *overstayer* im Land. Einreise und die nachfolgende Überschreitung der Aufenthaltsdauer ist weltweit die wichtigste Quelle für irreguläre Migration. Dementsprechend groß ist die Bedeutung, die der Visapolitik bei der Kontrolle der irreguläre Migration zukommt: „Letztlich ist die Kooperation der Konsularbehörden die operative Basis für die Reduzierung der irregulären Migration.“ (Angenendt 2007: 27) In den achtziger und neunziger Jahren führten alle OECD-Staaten Visumsregelungen ein und dehnten den Kreis der visumspflichtigen Länder immer weiter aus. (Düvell 2006: 25) Auch im Rahmen des Schengen-Prozesses in Europa wurde der gemeinsamen Visapolitik von Beginn an eine zentrale Bedeutung zugewiesen.

Zu den Kontrollpolitiken zur Vermeidung irregulärer Migration gehören schließlich auch die Maßnahmen, die sich gegen professionelle Anbieter von Dienstleistungen für eine irreguläre Einreise richten. Mit der Verschärfung der Migrationsbestimmungen allgemein, einer Ausweitung der Visumspflicht und Verbesserungen der Grenzkontrollen sahen sich immer mehr Migranten zur Inanspruchnahme von professioneller Hilfe bei der irregulären Einreise in das jeweilige Zielland gezwungen. (Gosh 1998: 148) Auf diese Weise etablierten sich Schleuserorganisationen, die auf unterschiedlichstem Niveau – von lokalen Küstenfischern bis zu grenzüberschreitend operierenden Schleusermafias mit Kontakten in die Konsularabteilungen der entsprechenden Botschaften – Hilfestellung bei der irregulären Einreise gegen Bezahlung anbieten. In den sicherheitspolitischen Diskursen der Zielländer nimmt der „Kampf gegen Schleuserkriminalität“ eine besondere Bedeutung ein, auch weil er zumeist in einem Atemzug mit Menschenhandel und damit einer brutalen Form der Schwerekriminalität genannt wird. (Kyle/Koslowski 2001; Karakayali 2008: 238)

Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels werden zwar oft im Kontext der Migrationskontrolle diskutiert, sollten aber gesondert betrachtet werden. (Martin/Callaway 2011) Auch wenn die Übergänge zwischen Menschenschmuggel und -handel in der Realität

oftmals fließend sind, ist es notwendig, konzeptionell zwischen beiden Phänomenen zu unterscheiden. Bei Menschenmuggel handelt es um eine illegale Dienstleistung zur Unterstützung einer irregulären Einreise. Menschenhandel ist dagegen ein schweres Delikt, das stets mit dem Tatbestand der Nötigung und vielfach mit Gewaltanwendung gegenüber den Opfern dieser Straftat einhergeht. Verschiedene internationale Organisationen, die EU und viele ihrer Mitgliedsstaaten sowie zahlreiche NGOs haben in den letzten Jahren auf legislativer, polizeilicher und gesellschaftlicher Ebene Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickelt. Menschenhandel stellt einen Spezialfall irregulärer Migration dar. Seine Opfer verfügen zwar in der Regel nicht über die notwendigen Papiere für Einreise und Aufenthalt. Angesichts der damit gemeinhin einhergehenden Straftaten können diese Verletzung einreise- und aufenthaltsrechtlicher Vorschriften jedoch als Nebenaspekt betrachtet werden. Für die Opfer geht der irreguläre Aufenthaltsstatus allerdings einher mit einer Situation der Schutzlosigkeit und damit der Gefährdung ihrer menschlichen Sicherheit. Einmal aus dem durch den Menschenhandel konstituierten Gewaltverhältnis befreit, etwa weil die Polizei die entsprechende Organisation zerschlagen hat, sind sie vielfach von der Abschiebung in ihre Herkunftsländer bedroht. Damit stehen sie auch nicht als potentielle Zeugen in einem Prozess gegen die Täter zur Verfügung. Auch aus diesem Grund haben einige Zielländer ihre Gesetze so verändert, dass Opfern von Menschenhändlern ein (meist befristetes) Aufenthaltsrecht eingeräumt wird, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Die spanische Regierung etwa hat mit der jüngsten Novellierung des Ausländergesetzes die Voraussetzungen dafür geschaffen. Das neue Gesetz sieht außerdem vor, dass Opfer sexualisierter Gewalt einen regulären Aufenthaltsstatus erhalten können. (Ley Orgánica 2/2009: Art. 59.1; Real Decreto 557/2011)

Die zweite Kategorie von Politiken der Kontrolle gegenüber irregulärer Migration richtet sich gegen die irreguläre Migranten, die sich bereits auf dem Territorium des jeweiligen Landes aufhalten. (Koser 2006: 55) Sie zielen darauf ab, den *stock* irregulärer Migration zu reduzieren. Reichweite und Effizienz dieser Politiken werden von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt. Diese Komplexität erhält eine zusätzliche Qualität durch die Tatsache, dass nicht alle dieser Faktoren im Kompetenzbereich der jeweiligen Regierung angesiedelt sind: In einigen zentralen Aspekten bei der Umsetzung dieser Politiken, etwa bei Fragen der Rücknahme, sind die Behörden des Ziellandes auf die Kooperation der Herkunfts- und Transitstaaten angewiesen. (Gosh 1998: 139-144)

Die Voraussetzung für jede Maßnahme in diesem Bereich ist die Identifizierung der irregulären Migranten. Zufällige oder systematische Polizeikontrollen, Razzien, Inspektionen auf Baustellen, in landwirtschaftlichen Betrieben oder anderen Schwerpunkten der Schattenwirtschaft, oder aber der Abgleich von Daten öffentlicher Stellen, etwa von Krankenhäusern oder Schulen, mit denen der Ausländerbehörden, gehören zu den Strategien des Staates, um irreguläre Migranten aufzuspüren. Der Umfang und die Effizienz dieser Maßnahmen sind unter anderem abhängig von den Ressourcen des Staates, den gesetzlichen Regelungen des Datenabgleichs zwischen verschiedenen Teilen der Verwaltung und nicht zuletzt durch den Grad des politischen Willens, wirksam gegen die irreguläre Beschäftigung von Migranten und damit gegen eine ökonomische Voraussetzung der informellen Wirtschaft vorzugehen. (Gosh 1998: 148)

Politiken der Kontrolle zielen auf die Verminderung der Anzahl von irregulären Migranten ab, also auf deren – freiwilliger oder erzwungener – Rückkehr. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Abschiebung der betroffenen Migranten. Zwar gibt es in verschiedenen Ländern eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, die jedoch generell auf wenig Resonanz stoßen. Außerdem muss angesichts der Alternative – nämlich die erzwungene Ausreise ohne kompensatorische Elemente – der Begriff der „Freiwilligkeit“ in diesem Zusammenhang grundsätzlich in Frage gestellt werden. (Angenendt 2007: 28) Menschenrechtsorganisationen kritisieren immer wieder die Umstände der Rückführungen. Insbesondere die oftmals lange Abschiebehaft und die Bedingungen der Deportation, unter denen schon zahlreiche Migranten um ihr Leben gekommen sind, stoßen immer wieder auf Widerspruch.³⁰³

Politiken der Rückführung von irregulären Migranten werden durch viele Faktoren begrenzt. Zum einen sind es auch die begrenzten Kapazitäten und Ressourcen des Staates, die eine massenhafte Abschiebung von irregulären Migranten erschweren. Trotz aller Diskussion um die genaue Anzahl von irregulären Migranten in den westlichen Industrienationen steht außer Frage, dass sie in größeren Zielländern wie etwa Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien oder Spanien in jedem Fall fünf- bis sechstellige Dimensionen erreicht. (Triandafyllidou 2010) Sowohl unter administrativen als auch unter rein technischen Gesichtspunkten würde die zwangsweise Rückführung von einigen zehntausend Migranten zumindest jeden demokratischen Rechtsstaat mit kaum lösbaren Problemen konfrontieren.

³⁰³ Vgl. etwa die Stellungnahmen von Pro Asyl. <http://www.proasyl.de/de/themen/abschiebung/>; (08.02.2011).

Zudem stellt sich in vielen Fällen auch die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit von repressiven Politiken gegen ein Kollektiv der Bevölkerung, das lediglich gegen einreise- und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen hat. (Schuck 2008) In fast allen Zielländern für irreguläre Migration haben sich zivilgesellschaftliche Organisationen gegründet, die die Abschiebepolitik des jeweiligen Staates scharf kritisieren. Massenhafte Rückführungen rufen vielfach heftigen Protest in einer breiten Öffentlichkeit hervor, die über die Organisationen der Flüchtlings- und Migrantenlobby weit hinaus geht.³⁰⁴

Darüber hinaus können auch Regelungen des Völkerrechts eine zwangsweise Rückführung verhindern, etwa dann, wenn ein Migrant aufgrund des Non-Refoulment-Gebots der GFK nicht abgeschoben werden darf. (Sciortino 2004: 34) Ein entscheidender Aspekt ist weiterhin die Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Herkunftslandes. Stimmt die jeweilige Regierung der Rückübernahme ihres Staatsbürgers nicht zu oder verweigert die Anerkennung der Staatsbürgerschaft, kann die Rückführung nicht vollzogen werden.

Rückübernahmeabkommen bilden deshalb einen zentralen Bestandteil vieler bilateraler Verträge zwischen Ziel-, Herkunfts- und Transitländern. (Angenendt 2007: 29) Die Bereitschaft von Herkunfts- und Transitstaaten, Migranten – oftmals im Widerspruch zu den nationalen Interessen (und denen ihrer migrierten Staatsbürger) – wieder aufzunehmen oder gar der Rückübernahme eines Migranten zuzustimmen, der das betreffende Land lediglich im Transit durchquert hat, ist naturgemäß nicht immer sehr hoch. Sie wird in den Rückübernahmeabkommen, die sowohl auf bilateraler Ebene als auch zwischen Herkunfts- und Transitstaaten und der EU abgeschlossen werden, durch eine *carrot and stick*-Politik gefördert. (Kiza 2008: 158) Die kooperationsbereiten Staaten erhalten im Gegenzug etwa verstärkt EZ-Mittel, Handels- oder Visumserleichterungen oder andere Vorteile. Mangelnde Kooperationsbereitschaft wird dagegen mit negativen Maßnahmen in allen bilateralen Bereichen sanktioniert.

Menschenrechtsorganisationen und auch internationale Institutionen wie der UNHCR haben diese Praxis vielfach kritisiert. (Pro Asyl 2010) Sie werfen den Zielländern vor, mit den Rückübernahmeabkommen die Verantwortung für Migranten und Flüchtlinge an Staaten weiterzugeben, die oftmals nicht Willens oder nicht dazu in der Lage sind,

³⁰⁴ Der massive Protest, auf den die systematische Abschiebung von Roma-Migranten durch die französische Regierung im Sommer 2010 stieß, ist ein Beispiel für die Grenzen der politischen Durchsetzbarkeit solcher Politiken. (Vgl. etwa „Proteste in ganz Frankreich gegen Roma-Abschiebungen“, ZEIT ONLINE, 04.09.2010. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-09/roma-abschiebungen-demonstration>; 16.02.2012)

menschenrechtliche Standards bei der Behandlung der rückübernommenen Migranten einzuhalten. Ein drastisches Beispiel hierfür ist sicherlich Libyen, das sich zuerst zum bevorzugten Partnerland Italiens bei der Migrationskontrolle entwickelte und dann stark in das Grenzregime der EU eingebunden wurde. (Cuttitta 2010) Nach Libyen zurückgewiesene oder abgeschobene Migranten wurden inhaftiert, unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten inakzeptabel behandelt und hatten keinen Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren. Internationale Organisationen, wie der UNHCR, die in der Vergangenheit gegen diesen Umgang Libyens mit Migranten protestierten, wurden des Landes verwiesen. (Pro Asyl 2010, Jelpke 2010) Es bleibt abzuwarten, ob es unter den neuen politischen Verhältnissen in Libyen zu einer Verbesserung der menschenrechtlichen Situation kommt und ob die EU an ihrer bisherigen Politik festhalten wird.

Jenseits dieser ethischen und moralischen Fragen der Rückkehrpolitik stellt sich aus der Perspektive des Ziellandes noch eine weitere Problematik dar. Auch wenn entsprechende bilaterale Übereinkommen abgeschlossen wurden, ist für eine effiziente Rückkehrpolitik noch immer die praktische Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Landes erforderlich. Irreguläre Migranten werden so zum „Verhandlungspfand“ (Angenendt 2007: 9) von Herkunfts- und Transitstaaten, das unter bestimmten politischen Voraussetzungen schnell zu einem hocheffizienten Druckmittel werden kann.³⁰⁵

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Zielländer bei Implementierung von Politiken der Kontrolle, die auf eine Verminderung der Zahl irregulärer Migranten abzielt, auf die Kooperation mit Drittstaaten angewiesen sind. Neben einer Vielzahl von menschenrechtlichen und ethischen Fragen eröffnet sich hier ein grundlegendes Dilemma: Politiken, die auf eine Verletzung der staatlichen Souveränität, nämlich den Aufenthalt auf dem nationalen Territorium gegen den Willen des Staates, reagieren sollen, liegen in ihrer Umsetzung nicht vollständig im Souveränitätsbereich des jeweiligen Staates. Bei der Wiederherstellung seiner Souveränität ist der Staat in seiner Souveränität beschränkt.

Politiken der Kontrolle, die gegenüber dem Phänomen irregulärer Migration formuliert und implementiert werden, zielen darauf ab, Migranten an der irregulären Einreise in das Staatsgebiet des jeweiligen Landes zu hindern und die Zahl derjenigen Migranten, die sich

³⁰⁵ Als Beispiel kann die Drohung Rabats genannt werden, eine kritische Haltung Spaniens während der jüngsten Eskalation des Westsaharakonflikts mit einer Aussetzung der Kooperation in Migrationsfragen zu beantworten. (El País, 03.12.2010)

irregulär in dem jeweiligen Territorium aufhalten, zu verringern. Es sind restriktive Politiken, darauf ausgerichtet, die Kontrollkompetenz und damit die Souveränität des Staates über den Zugang zu und den Aufenthalt in dem jeweiligen Staatsgebiet wiederherzustellen. Obwohl alle Zielländer von Prozessen irregulärer Zuwanderung in der Vergangenheit viel in Politiken der Kontrolle investiert haben, ist der Erfolg dieser Politiken gering: „Die Industriestaaten [haben] es bislang nicht vermocht, die irreguläre Migration nachhaltig zu reduzieren, und es ist im Gegenteil zu erwarten, dass diese in Zukunft noch weiter zunehmen wird.“ (Angenendt 2007: 7)

Darüber hinaus erwiesen sich die Politiken der Kontrolle nicht nur als wenig effizient, sondern zeitigten auch eine Reihe von – bestenfalls nichtintendierten, in manchen Fällen auch bewusst in Kauf genommen – negativen Wirkungen. (Cornelius/Tsuda 2004; Kiza 2008) Besonders dramatisch ist die Zunahme von Todesfällen von Migranten, die beim Versuch der irregulären Einreise ums Leben gekommen sind. Dabei gibt es keinen Zweifel, dass ein Zusammenhang zwischen einer Verschärfung der Grenzkontrollen und der Verlagerung der Migrationsrouten auf immer gefährlichere Wege besteht. (Kiza 2008; Spikerboer 2007) Auch die zunehmende Bedeutung von professionellen Anbietern von Dienstleistungen bei der irregulären Einreise, die oftmals mit Strukturen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität verbunden sind, gehört zu diesen negativen Folgen. Darüber hinaus tragen restriktive Politiken der Kontrolle dazu bei, dass es für Flüchtlinge immer schwieriger wird, überhaupt erst Zugang zu einem Asylverfahren zu erhalten, wie beispielsweise auch der UNHCR immer wieder bemängelt. (Angenendt 2007: 9)

Politiken der Kontrolle können also nur sehr begrenzt dazu beitragen, *flows* und *stocks* irregulärer Migration zu reduzieren. Daneben haben sie eine Reihe von negativen Konsequenzen, die ihre Legitimität insgesamt in Frage stellen. Internationale Organisationen wie der UNHCR, eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren, Teile der politischen Öffentlichkeit etc. weisen immer wieder auf die dramatischen Konsequenzen dieser Politiken hin. Das Massensterben von Migranten vor den Küsten Europas, die Rückweisung von Flüchtlingen durch nationale Grenzbehörden oder die europäische Grenzschutzagentur Frontex, die Missachtung der Menschenrechte von Migranten in Ländern, mit denen die EU und ihre Mitgliedsstaaten in der Migrationskontrolle kooperieren, oder aber die Massenabschiebung von Angehörigen einer bestimmten ethnischen Gruppe sind Folgen dieser Politiken der Kontrolle, die deshalb von vielen Akteuren in ihrer Gesamtheit als inakzeptabel

abgelehnt werden. (Kiza 2008: 213) Allerdings hat diese Erosion der Legitimität noch nicht dazu geführt, dass einzelne Zielländer oder die EU ihre Politiken der Kontrolle grundlegend verändert hätten.

Die Erfahrung vieler Zielländer, dass die Effizienz dieser Kontrollpolitiken relativ gering ist, hat aber die Diskussion um komplementäre Politikansätze befördert. Immer mehr Staaten sowie die EU gehen zumindest auf der konzeptionellen Ebene dazu über, Politiken zu formulieren, die auf eine Beeinflussung der Triebkräfte irregulärer Migrationsprozesse abzielen. Damit soll bereits das Entstehen irregulärer Migration vermieden werden.

5.2. Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration

Migrationsströme werden durch Faktoren in den Herkunfts- und den Zielregionen dynamisiert. Zu den Triebkräften gehören säkulare Entwicklungen wie „global divergierende demografische Prozesse und die wachsenden Entwicklungsunterschiede zwischen den Staaten“ (Angenendt 2007: 7) und die daraus resultierenden unterschiedlichen Lebens- und Zukunftschancen. Diese divergierenden Prozesse und Entwicklungen sind die Spannungspole, zwischen denen sich internationale Migrationsströme entwickeln. (Gosh 1998) Dabei ist die Wanderung aus der Weltregion des globalen Südens in die des globalen Nordens die säkulare Tendenz. Diese Migrationsströme können durch Politiken der Herkunfts-, Transit- und Zielländer in gewissem Maße beeinflusst werden – sie zu steuern oder sie gar zu unterbinden, wie es die Abschottungspolitik der Industriestaaten intendiert, hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten als weitgehend illusorisch erwiesen. (Düvell 2006: 4-5)

Während der Einfluss staatlicher Politiken auf die Dimension dieser Migrationsströme begrenzt ist, ist der Status der Migration direkt von der Politik des Ziellandes abhängig: „Irregular migration systems are the outcome of the interaction of two social processes: the human mobility across social spaces and the enactment of state policies on the very same spaces.“ (Sciortino 2004: 21) Es ist also eine staatliche Entscheidung, manifestiert in den Regeln für Einreise und Aufenthalt, die Migranten als regulär oder irregulär qualifiziert. Für die Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration ergibt sich aus diesem Zusammenhang als wichtigster Imperativ, Möglichkeiten regulärer Zuwanderung zu schaffen. Migrationsströme, von Push- und Pull-Faktoren in Herkunfts- und Zielregionen dynamisiert, können so in reguläre Kanäle umgelenkt werden. Die Schaffung von Möglichkeiten regulärer

Zuwanderung ist eine effiziente Politik zur Vermeidung irregulärer Migration. (Angenendt 2007: 31)

Darüber hinaus können Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration je nach ihrer Zielrichtung in zwei Kategorien unterschieden werden. In die erste Kategorie fallen Politiken, die auf Verbesserung der Lebensumstände in den Herkunftsregionen abzielen, also auf die Push-Faktoren wirken sollen. Zur zweiten Kategorie zählen diejenigen Politiken, die eine Beeinflussung der Pull-Faktoren intendieren, ihre Wirkung also in den Zielregionen entfalten sollen. (Koser 2006: 55)

5.2.1. Politiken zur Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten

In jüngster Zeit haben einige Zielländer damit begonnen, Politiken für eine reguläre Arbeitsmigration zu entwickeln. (Angenendt 2007: 31) Sie reagierten damit nicht nur auf den steigenden Migrationsdruck, sondern auch auf eine spezifische Nachfragestruktur auf dem Arbeitsmarkt, die den zentralen Pull-Faktor für irreguläre Migration darstellt. Dabei wurden je nach Situation Programme für bestimmte Sektoren, für saisonabhängige Arbeiten oder für bestimmte Herkunftsländer entwickelt. In diesem Zusammenhang werden sowohl in einzelnen Staaten wie auch auf europäischer Ebene neue Konzepte der temporären Arbeitsmigration diskutiert, mit denen auf bestehende „mismatches“ auf den Arbeitsmärkten reagiert werden soll, ohne zu einer allgemeinen Anwerbepolitik zurückzukehren. (Angenendt 2007: 31) In diesem Kontext wurde etwa das Konzept der „zirkulären Migration“ als einer „wiederholten befristeten Arbeitsmigration zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten“ (Angenendt 2007: 31) entwickelt. Einige Länder haben auch damit begonnen, Politiken für eine reguläre, dauerhafte Zuwanderung von Arbeitsmigranten zu formulieren. Meist sind diese Politiken an der spezifischen Nachfragestruktur von nationalen oder regionalen Arbeitsmärkten orientiert (z. B. Spanien) oder sie legen die Qualifikation der Migranten als Element der Steuerung zugrunde (z. B. Frankreich). Zur Verminderung der Irregularität in der Zuwanderung tragen diese Politiken jedoch nur dann bei, wenn sie sich bei der Formulierung der Kriterien für eine reguläre Zuwanderung an den bestehenden Migrationssystemen orientieren. Bei Politiken, die etwa auf die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften fokussiert sind, ist das meist nicht der Fall. Diese erzeugen neue Migrationsströme, die auf die Veränderung der Pull-Faktoren reagieren – beispielsweise Bürger von Herkunftsländern mit der entsprechenden Qualifikation, die durch die neu geschaffene Beschäftigungsperspektive

ihr Einkommen durch Migration verbessern können. Wirkungen auf bestehende irreguläre Migrationssysteme entfalten sie jedoch nicht. Politiken wie die der „immigration choisie“ (Van Eeckhout 2006), wie sie der damalige französische Innenminister Nicolas Sarkozy 2006 formulierte, tragen also kaum zur Vermeidung irregulärer Migration bei. Die von der spanischen Regierung zwischen 2001 und 2003 mit einer Reihe von Herkunftsländern ausgehandelten bilateralen Migrationsabkommen orientierten sich hingegen an den bestehenden Strömen irregulärer Migration. Wenn sie auch vielfach aufgrund ihres geringen Umfangs oder komplizierten bürokratischen Verfahrensweisen nur eine begrenzte Wirkung entfalteten, wiesen sie damit konzeptionell in die richtige Richtung.

Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Wirkung von Politiken zur Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten auf irreguläre Migrationsströme ist ihr Umfang. Zumindest in den Ländern der EU steht zumindest bislang die Dimension der regulären Migration, die sich im Kontext solcher Politiken vollzieht, in keinem Verhältnis zur vielfach größeren Dimension der irregulären Migration.

Darüber hinaus lehnen viele Länder jede Zuwanderung in den Arbeitsmarkt generell ab oder schränken sie durch die Steuerungskriterien so sehr ein, dass sie statistisch nicht ins Gewicht fällt (z. B. Deutschland). Auch die Europäische Kommission ist bislang mit ihrem Vorhaben, den Kampf gegen irreguläre Migration mit Politiken einer gesteuerten Zuwanderung von Arbeitsmigranten auf europäischer Ebene zu ergänzen, am Widerstand einiger Mitgliedsstaaten gescheitert. (Bendel 2008)

5.2.2. Politiken zur Beeinflussung der Triebkräfte irregulärer Migration

Irreguläre Migrationssysteme entstehen aufgrund struktureller Ungleichgewichte zwischen Herkunfts- und Zielländern sowie aufgrund von „mismatches“ zwischen der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und den Möglichkeiten der regulären Zuwanderung in das Zielland. (Sciortino 2004: 23) Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration müssen also auf die Strukturen und Politiken der Herkunfts- und Zielländer wirken, wenn sie etwas an der Dynamik ändern wollen, die dem jeweiligen irregulären Migrationssystem zugrunde liegt. Bei einer Betrachtung dieser Politiken ist es analytisch sinnvoll, zwischen solchen, die auf eine Beeinflussung der Push-, und solchen, die auf eine Beeinflussung der Pull-Faktoren gerichtet sind, zu unterscheiden.

Auf der Ebene der Europäischen Union fanden Politiken zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern schon mit dem Gipfel von Tampere 1999 Eingang in die Politik zur Bekämpfung irregulärer Migration. Zwar setzt auch die europäische Migrationspolitik den Schwerpunkt auf Politiken der Kontrolle. Politiken, die auf die Beeinflussung der Push-Faktoren abzielen, haben jedoch zumindest auf konzeptioneller Ebene an Bedeutung gewonnen. In jedem EU-Dokument zur Bekämpfung der irregulären Migration, das seit dem Rat von Tampere verabschiedet wurde, wird auf den Zusammenhang zwischen Entwicklungspolitik und irregulärer Migration verwiesen. Der Gesamtansatz Migration der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2005 räumt der Kooperation mit den Herkunftsstaaten bei der Verminderung von Migrationsursachen einen besonderen Stellenwert ein. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a)

Aber auch einzelne Zielländer haben die Beeinflussung der Push-Faktoren für Migration in den Herkunftsländern als wichtige Politikoption zur Vermeidung irregulärer Migration identifiziert. Die sogenannten Abkommen *der zweiten Generation*, welche die spanische Regierung seit 2007 mit einigen Ländern Afrikas südlich der Sahara geschlossen hat, können – trotz aller Kritik – zumindest auf der konzeptionellen Ebene als Beispiel angeführt werden.³⁰⁶ Neben Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit, die auf eine Verbesserung der Infrastruktur oder der Beschäftigungsmöglichkeiten in bestimmten Regionen oder die Stärkung bestimmter Sektoren, etwa des Gesundheitswesens, abzielen, kommen dabei auch Instrumente zum Einsatz, die sich spezifisch an den Problemlagen der Migration orientieren. Dazu können beispielsweise Maßnahmen zur Vermeidung des *brain drain* (etwa durch Möglichkeiten temporärer Migration) oder Politiken des Co-Development unter Einbeziehung der jeweiligen Diaspora gehören. (Wabgou 2008; Adepoju et al. 2008; Conseil de l'Europe 2005) Oftmals werden solche Politiken als kompensatorischer Bestandteil umfangreicher Abkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten eingesetzt, gleichsam als Gegenleistung für die Kooperationsbereitschaft der entsprechenden Länder im Migrationsmanagement. Manche Länder haben – etwa Spanien mit dem *Plan África* (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2009) – Strategien für ganze Regionen entwickelt, die über eine starke entwicklungspolitische Komponente verfügen.

³⁰⁶ Vgl. 4.5.2.2

Auf konzeptioneller Ebene werden Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration dieser Kategorie nahezu einhellig begrüßt. Auf der Ebene der Formulierung und Implementierung ergibt sich zuweilen ein anderes Bild: Einmal stellt sich häufig die Frage, ob die Maßnahmen und Instrumente in einem konkreten Fall von einer Dimension sind, die tatsächlich nachvollziehbare entwicklungspolitische Erfolge zeitigen kann und diese Politik damit über eine Feigenblattfunktion hinaus heben würde. Zum anderen ist es notwendig, die Intentionalität der Politiken zu untersuchen. Zielen die Politiken tatsächlich auf die Entwicklung und damit auf die Verbesserung der Lebensumstände in dem jeweiligen Land ab? Oder dienen sie letztlich der Migrationskontrolle? (Newland 2003) Schließlich kann es notwendig sein, die Funktion dieser Politiken in der jeweiligen Kooperationsbeziehung zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielland zu analysieren. Dienen sie lediglich als Anreiz für die Regierung, in Fragen der Migrationskontrolle mit dem Zielland zu kooperieren und dabei eigene Interesse oder die Interessen der Bürger, also der potentiellen Migranten, zu vernachlässigen? Oder sind sie Teil eines kohärenten migrationspolitischen Ansatzes, der auch diese Interessen mit berücksichtigt? (Bidaguren/Bidaurratzaga 2006)

Darüber hinaus ist der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration komplex. Wenn auch kaum ein Zweifel darüber besteht, dass Armut, Überbevölkerung, Arbeitslosigkeit, politische Instabilität etc. Faktoren sind, die die Entscheidung zur Migration positiv beeinflussen, ist es schwierig, einen entsprechenden Umkehrschluss zu formulieren. Auch auf das Kriterium Armut reduziert, lässt sich kein direkter Zusammenhang nachweisen: „Poverty reduction is not in itself a migration reducing strategy.“ (Haan 2006: 37) Migration setzt meistens ein Mindestmaß an ökonomischen Ressourcen und ein gewisses Bildungskapital voraus – es sind nicht unbedingt die ärmsten und die am schlechtesten ausgebildeten Menschen, die auswandern. Eine Verringerung der Armut kann unter Umständen den Kreis derjenigen vergrößern, die Zugang zu den für die Auswanderung notwendigen Ressourcen haben und damit zu einer Zunahme der Migration führen. (Haan 2006: 34)

Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration der zweiten Kategorie zielen auf die Beeinflussung der Pull-Faktoren in den Zielländern für Migration ab. Dabei steht die Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt im Zentrum. Die Perspektive, eine Arbeit im Zielland zu finden, ist der wichtigste Antrieb für irreguläre Migranten. (Angenendt 2008: 31) Nur eine Beschäftigung, deren Entlohnung die Migrations- und Reproduktionskosten des

irregulären Migranten und gegebenenfalls seiner Familie kompensiert, ermöglicht längerfristig einen irregulären Aufenthalt. Tatsächlich haben irreguläre Migranten in vielen Ländern bislang relativ problemlos Zugang zu den informellen Sektoren der jeweiligen Volkswirtschaften gefunden. Tätigkeiten in haushaltsnahen Dienstleistungen, im Baugewerbe, in der Landwirtschaft oder im Tourismus- und Gaststättenbereich sind die Beschäftigungsfelder, in denen irreguläre Migranten vielerorts Beschäftigung finden. Oftmals sind es sogenannte 3D-Jobs – „dirty, dangerous and difficult“ (Koser 2006: 48) – die irregulären Migranten auch bei einer relativ hohen Arbeitslosigkeit unter den autochthonen Arbeitskräften offen stehen. (Düvell 2006: 29-43; King 2008) Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration zielen auf die Reduzierung dieser Beschäftigungschancen ab – etwa durch eine allgemeine Bekämpfung der Schattenwirtschaft, durch stärkere Kontrolle und härtere Sanktionen der irregulären Beschäftigung oder durch die Deregulierung und Liberalisierung der Arbeitsbeziehungen und der sozialen Sicherungssysteme, mittels derer autochthone Arbeitslose in Beschäftigungsverhältnisse in diesen Segmenten des Arbeitsmarktes gebracht werden sollen. (Gosh 1998: 54) Aber auch positive Politiken, wie etwa eine Durchsetzung von Lohngleichheit, Arbeitsrechten und gleichen Arbeitsbedingungen für Irreguläre, können zu einem Rückgang von irregulärer Beschäftigung führen, da mit niedrigeren Löhnen und schlechteren Bedingungen Anreize für die irreguläre Beschäftigung wegfallen. (Carens 2008)

Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration können aber auch auf weitere Pull-Faktoren abzielen, die nicht mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung stehen. Beispielsweise kann die Abschaffung von individuellen oder kollektiven Instrumenten der Regularisierung die Hoffnung auf eine mögliche Stabilisierung des Aufenthaltsstatus und damit einen wichtigen Pull-Faktor beseitigen. Auch der weitgehende Ausschluss von Irregulären von allen Bereichen sozialer Teilhabe und von der Erfüllung existentieller Grundrechte, wie etwa medizinische Versorgung, richtet sich gegen Anreize zur irregulären Einwanderung. Insbesondere die letztgenannten Politikoptionen haben allerdings weitreichende normative und menschenrechtliche Implikationen und stehen im Widerspruch zu den Grundwerten eines demokratischen Rechtsstaats. (Bustamante 2002) Nichtsdestotrotz bilden sie in vielen Zielländern irregulärer Migration zumindest implizit einen wesentlichen Anteil an den Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration.

Anders als die Politiken der Kontrolle zielen die Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration auf eine Beeinflussung der Umstände, die diese Migrationsprozesse hervorbringen. In Anbetracht der säkularen Triebkräfte für Migrationsströme, wie den divergierenden demografischen und ökonomischen Entwicklungen in verschiedenen Weltregionen, sind den Wirkungsmöglichkeiten von Politiken, die auf Push- und Pull-Faktoren abzielen, enge Grenzen gesetzt. Trotzdem bilden Politiken, die etwa auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Herkunftsregionen ausgerichtet sind, einen wichtigen Bestandteil einer kohärenten Migrationspolitik, die die Interessen von Migranten und von Herkunfts- und Zielländern gleichermaßen berücksichtigt. Politiken, die die Pull-Faktoren für irreguläre Zuwanderung vermindern sollen, haben dagegen zumeist restriktiven Charakter. Vertreter eines rechtebasierten Ansatzes haben jedoch gezeigt, dass auch eine Stärkung der Position von irregulären Migranten, etwa durch die Schaffung von Möglichkeiten, gleiche Entlohnung und gleiche Arbeitsbedingungen durchzusetzen, die Attraktivität der Beschäftigung von rechtlosen Irregulären einschränkt und damit direkt auf den wichtigsten Pull-Faktor, nämlich die Perspektive auf einen Arbeitsplatz, einwirkt. (Carens 2008)

Die effizienteste Politik zur Vermeidung irregulärer Migration ist jedoch die Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten. Migrationsströme, durch nur begrenzt beeinflussbare Push- und Pull-Faktoren dynamisiert, können so in reguläre Kanäle geleitet werden. Eine solche Politik kann allerdings nur dann zur Verringerung irregulärer Migration beitragen, wenn sie sich an den bestehenden Migrationssystemen orientiert, also etwa Beschäftigungssektoren, Qualifikationsniveau oder Herkunftsländer der bisher irregulären Migration berücksichtigt. Ganz grundsätzlich verlangen verschiedene Formen der Migration ein breites Spektrum von Politiken des Zugangs zum Arbeitsmarkt. (Dayton-Johnson et al. 2007)

5.3. Liberale Politiken des pragmatischen Umgangs

Trotz der naturgemäß unbefriedigenden Datenlage herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass *flows* und *stocks* irregulärer Migranten in den letzten Jahren einem generellen Wachstumstrend unterlagen. (Düvell 2006; Angenendt 2007; Sciortino 2004; Gosh 1998) Erst die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise scheinen zu einem Rückgang geführt zu haben – könnten aber bald, insbesondere durch den wachsenden Migrationsdruck

in Folge der Krise in den Herkunftsländern, eine erneute Zunahme der irregulären Migration auslösen. (OECD 2009-2011; Godenau 2010)

Dieser säkulare Trend ist in erster Linie auf die globalen Triebkräfte für irreguläre Migration zurückzuführen. Er ist weiterhin eine Konsequenz der strukturellen Begrenztheit der Wirkung von Politiken der Kontrolle und der Vermeidung irregulärer Migration, wie sie in den letzten Jahren von nahezu allen Zielländern in unterschiedlicher Intensität und Kombination umgesetzt wurden. Außerdem kommen hier auch der fehlende politische Wille oder die begrenzten Möglichkeiten der Regierungen der Zielländer zum Ausdruck, effektive Politiken zur Bekämpfung der informellen Wirtschaft zu formulieren und umzusetzen. Die Nachfrage nach einer bestimmten Form von Arbeitskraft und damit der wichtigste Pull-Faktor für irreguläre Zuwanderung bleibt so vielfach ungebrochen. Diese Situation hat viele Zielländer dazu veranlasst, neben Politiken der Kontrolle und der Vermeidung auch Politiken des pragmatischen Umgangs mit dem Phänomen der irregulären Migration zu formulieren.

Liberalen Politiken des pragmatischen Umgangs können sich sowohl auf die Einreise wie auch auf den Aufenthalt irregulärer Migranten beziehen. In ihrer Ausgestaltung und in ihrer Zielrichtung hängen sie von den spezifischen Umständen ab, unter denen sich Prozesse der irregulären Migration in dem jeweiligen Land entwickeln. Toleriert etwa eine Regierung die Existenz von informellen Bereichen der Wirtschaft, die billige und unter prekären Umständen zu beschäftigende Arbeitskräfte nachfragen, ist eine Laissez-faire-Politik bei der Einreise und beim Aufenthalt eine denkbare pragmatische Konsequenz. (Gosh 1998: 146) Wenn sich in einem Land eine bestimmte Anzahl irregulärer Migranten dauerhaft etabliert hat und aufgrund der politischen und strukturellen Begrenztheit von Politiken der Rückkehr auch perspektivisch im Land bleiben wird, neigen viele Regierungen dazu, Politiken des pragmatischen Umgangs beim Aufenthalt zu formulieren.

5.3.1. Laissez-faire-Politiken bei Einreise und Aufenthalt

In den Volkswirtschaften vieler Zielländer irregulärer Migration kommt dem informellen Sektor traditionell eine große Bedeutung zu. In diesen Bereichen der Schattenwirtschaft ist die irreguläre Beschäftigung von Arbeitskräften etabliert und in gewisser Hinsicht gesellschaftlich akzeptiert. (Baldwin-Edwards 1999) Darüber hinaus hat sich unter den Bedingungen einer zunehmend globalisierten, deregulierten und liberalisierten

Wirtschaft in all jenen Sektoren die Nachfrage nach möglichst billigen und flexiblen Arbeitskräften entwickelt, die aufgrund ihrer Struktur nicht in Niedriglohnländer ausgelagert werden können. Ihr Funktionieren beruht auf der Verfügbarkeit solcher Arbeitskräfte auf den nationalen Arbeitsmärkten, die meist von Migranten und in vielen Fällen von irregulären Migranten gesichert wird. (Düvell 2006: 32)

From an economic perspective irregular migration is actually quite functional for many destination states. As a result of deregulation, liberalization and 'flexibilization', there is growing demand for various forms of unskilled and semi-skilled labour employed under precarious conditions. Irregular migrants provide a cheap source of labour and are often willing to work in sectors in which regular migrants and nationals are not. (Koser 2006: 56)

Regierungen von Staaten, in deren Volkswirtschaft der informelle Sektor eine große Rolle spielt oder besonders beschäftigungsintensive Sektoren einen hohen Anteil an der gesamten Wertschöpfung haben, neigen dazu, ein gewisses Maß an irregulärer Migration zu tolerieren. Dies gilt umso mehr, wenn eine Öffnung des Landes für reguläre Migration aus politischen Gründen nicht durchsetzbar scheint. Die Duldung von irregulärer Migration kann eine Folge des Einflusses der wirtschaftlichen Akteure sein, die von der Beschäftigung Irregulärer profitieren. Insbesondere dann, wenn ein Sektor, der besonders stark von dieser Form von Arbeitskraft abhängig ist, als Wachstumsmotor der gesamten Wirtschaft gilt – wie etwa die Bauwirtschaft zur Zeiten des Immobilienbooms in Spanien – kann es für eine Regierung politisch sehr kostspielig sein, allzu effizient gegen die irreguläre Zuwanderung vorzugehen. (Angenendt 2007: 20) In der Tolerierung irregulärer Migration manifestieren sich in solchen Fällen gesellschaftliche Kräfteverhältnisse. (Karakayali 2008: 218)

Unter bestimmten Umständen ist eine solche Tolerierung auch die Konsequenz einer rationalen Interessenabwägung. Es gibt viele Hinweise darauf, dass ein gewisses Maß an irregulärer Migration unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten in der Bilanz positive Auswirkungen hat: „There is a economically optimal level of illegal migration.“ (Düvell 2006: 33)

All diese Gründe können für Regierungen ausschlaggebend sein, irreguläre Migration bei Einreise und Aufenthalt in einem bestimmten Umfang zu dulden. Eine liberale Praxis bei der Visumsvergabe etwa, gerade gegenüber Angehörigen von Staaten, die über ein großes Migrationspotential verfügen, kann als Instrument einer solchen Laissez-faire-Politik gelten. Darüber hinaus ermöglicht sie der jeweiligen Regierung, Einfluss auf Herkunft und Charakter der prospektiven Migration zu nehmen. Sciortiono (2004) weist in diesem Zusammenhang auf

den Trend der europäischen Visapolitik in den ausgehenden neunziger Jahren hin, die Visa-Regeln für die mittelosteuropäischen Länder zu lockern, für die Staaten Lateinamerikas zu verschärfen und für Länder aus dem südlichen Mittelmeerraum, Asien und Afrika gleichbleibend streng zu belassen. Eine mögliche Interpretation dieser Politik sei die intendierte Bevorzugung weißer christlicher Europäer gegenüber Migranten aus den traditionellen Herkunftsländern. Außerdem kann über die Visapolitik auch Einfluss auf die Dauer des Aufenthalts genommen werden. Für Migranten aus Ländern mit laxen Visa-Anforderungen ergeben sich Chancen auf vielfach wiederholbare Aufenthalte bzw. zirkuläre Formen der Migration. Migranten aus Staaten, für die strenge Visa-Regeln gelten, wechseln nach Ablauf des Visums oftmals in die Irregularität anstatt das Risiko einer Ausreise einzugehen. (Sciortino 2004: 31) Vor diesem Hintergrund kann „the selective relaxing of visa requirements as the result of a preference for temporary irregular migration over long-term immigration“ interpretiert werden. (Sciortino 2004: 35)

Aber auch der weitgehende Verzicht auf Kontrolle der Beschäftigungsverhältnisse in bestimmten Sektoren kommt als Ausdruck einer solchen Laissez-faire-Politik in Betracht. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen „die Duldung informeller Beschäftigungsverhältnisse in der politischen Kultur fest verankert“ ist, also beispielsweise Spanien oder Italien. (Finotelli 2008: 94) Auch wenn es keine Regierung öffentlich vertreten würde, dienen Politiken des Laissez-faire gegenüber Prozessen der irregulären Migration unter bestimmten Umständen durchaus als Instrumente, *mismatches* auf den nationalen Arbeitsmärkten zu beseitigen, bestimmte Zuwanderergruppen zu bevorzugen oder eine spezifische Form der Migration zu fördern.

5.3.2. Politiken des pragmatischen Umgangs beim Aufenthalt

Die relative Begrenztheit der Wirkung von Politiken der Kontrolle oder der Vermeidung von irregulärer Migration oder aber die Tolerierung eines bestimmten Maßes an irregulärer Zuwanderung haben dazu geführt, dass fast alle Industriestaaten mit der Existenz von mehr oder wenigen großen Anteilen irregulärer Migranten an ihren Bevölkerungen konfrontiert sind. (Koser 2007; Triandafyllidou 2010) Dabei können die Regierungen mit einiger Plausibilität davon ausgehen, dass diese *stocks* irregulärer Migranten angesichts fortdauernder Zuwanderung und den weiter oben ausgeführten strukturellen Begrenzungen einer

massenhaften Rückführungspolitik zu guten Teilen auch längerfristig in dem Territorium des jeweiligen Staates verbleiben werden.

Diese Situation bringt für die irregulären Migranten, die Aufnahmegesellschaft und den Staat an sich eine ganze Reihe von Konsequenzen mit sich. Irreguläre Migranten leben oftmals in einer prekären Situation weitgehender Rechtlosigkeit und einem Zustand hoher Verletzbarkeit. Sie haben meist weder Möglichkeiten noch Anreize zur Partizipation in der Aufnahmegesellschaft und sind von einer umfassenden Exklusion betroffen. Mitglieder der Aufnahmegesellschaft sehen sich vermeintlicher oder tatsächlicher Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt, konstatieren eine Erosion staatlicher Autorität und fürchten sich vor unkontrollierbaren Bereichen der Gesellschaft. Umgekehrt profitieren andere von dem prekären Status der Migranten, etwa Arbeitgeber im informellen Sektor, Vermieter oder die Anbieter von professionellen Dienstleistungen für die Organisation des irregulären Aufenthalts. Der Staat ist mit der permanenten Herausforderung seiner Kontrollkompetenz nicht nur bei Einreise und Aufenthalt von Migranten, sondern auch in den informellen Sektoren der Wirtschaft konfrontiert. Bedingt durch die strukturelle *Nichtsichtbarkeit* irregulärer Migration hat er keinen Zugang zu diesen Teilen der Bevölkerung und damit kaum Möglichkeiten, deren Lebensumstände durch zielgerichtete Politiken zu beeinflussen. (Düvell 2006: 5-7; Gosh 1998: 88-94)

Angesichts dieser Verhältnisse, die für die meisten Akteure viele nachteilige Folgen nach sich ziehen, haben einige Zielstaaten liberale Politiken des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration formuliert. Solche Politiken zielen entweder darauf ab, den Status der Irregularität zu überwinden und diese Gruppen der regulären migrantischen Bevölkerung gleichzustellen, oder aber die negativen Konsequenzen der Irregularität für Migranten und Aufnahmegesellschaft zumindest abzumildern.

Im Zentrum des Ansatzes zur Überwindung der Irregularität stehen in den meisten Ländern Politiken der Regularisierung. Insbesondere südeuropäische Staaten wie Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien und Portugal haben in der Vergangenheit mehrfach Programme zur Regularisierung von irregulären Migranten aufgelegt. (Greenway 2007; Finotelli 2008; Baldwin-Edwards/Kraler 2009) Unter unterschiedlichen Bezeichnungen wie Regularisierung, Legalisierung oder Amnestie zielen solche Politiken darauf ab, irregulären Migranten unter bestimmten Bedingungen den Erhalt eines regulären Aufenthaltsstatus, in

den meisten Fällen verbunden mit einer Arbeitserlaubnis, zu ermöglichen. Fast immer handelt es sich dabei um Programme, die eine kollektive Regularisierung vorsehen. Manche Länder haben aber auch Instrumente zu einer individuellen Regularisierung geschaffen, andere wiederum Programme aufgelegt, die sich lediglich an irreguläre Migranten aus einem bestimmten Herkunftsland richteten.³⁰⁷ Meist haben die betreffenden Migranten nachzuweisen, dass sie vor einem bestimmten Stichtag in das jeweilige Land einreisten. Darüber hinaus müssen oft noch weitere Anforderungen erfüllt werden, etwa ein bestehendes Arbeitsverhältnis, die Freiheit von Vorstrafen oder der Nachweis eines bestimmten Maßes an Integration in die Gesellschaft. In manchen Fällen, wie etwa bei dem letzten außerordentlichen Regularisierungsprogramm, das die sozialistische Regierung Spaniens 2005 auflegte, war die Umwandlung einer irregulären Beschäftigung in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis die Voraussetzung – das Programm umfasste also gleichermaßen eine Regularisierung des Migranten und eine Amnestie des Arbeitgebers, der diesen zuvor irregulär beschäftigt hatte. (Arango/Finotelli 2009)

Regularisierungen werden meist als eine letztmalige Maßnahme angekündigt. Die relativ regelmäßigen Sequenzen dieser Maßnahmen deuten jedoch darauf hin, dass zumindest in einigen Ländern Regularisierungsprogramme als „a functional substitute for an active entry policy“ betrachtet werden können. (Sciortino 2004: 36) Doch nicht immer sind Regularisierungen das Ergebnis einer Interessensabwägung der jeweiligen Regierung. In vielen Fällen, etwa in Spanien 2000 und 2001, aber auch in Frankreich und Italien, „gingen den scheinbar auf Regierungsrationalität beruhenden Entscheidungen langjährige Kämpfe der Migranten voraus.“ (Karakayali 2008: 212; vgl. auch Suárez-Navaz et al. 2007a; Laubenthal 2007; Schwenken 2006)

Migranten, die erfolgreich an Regularisierungsprogrammen teilnehmen, erhalten in der Regel eine befristete Aufenthaltsgenehmigung und zumeist eine ebenfalls befristete Arbeitserlaubnis. Dabei ist die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung fast immer an ein nachweisbares Beschäftigungsverhältnis gebunden. Bei Arbeitslosigkeit oder einer Beschäftigung im informellen Sektor droht den Migranten also der Verlust der Aufenthaltsgenehmigung und damit der Rückfall in die Irregularität. (Baldwin-Edwards/Kraler 2009) Damit sind Migranten mit einem prekären Aufenthaltsstatus von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders betroffen: Sie verlieren nicht nur

³⁰⁷ Als Beispiel hierfür kann die nur für Ecuadorianer vorgesehene Regularisierung 2001 in Spanien gelten. (Arango/Finotelli 2009)

besonders oft ihren Arbeitsplatz, sondern in vielen Fällen als Konsequenz davon auch noch ihre Aufenthaltsgenehmigung und damit ihren regulären Status. Gerade in Spanien, wo die Wirtschafts- und Finanzkrise eine dramatische Beschäftigungskrise verursachte, ist dieses Dilemma weit verbreitet. (González-Enríquez 2010) Trotz dieser Problematik deuten jedoch viele Untersuchungen darauf hin, dass Regularisierungspolitiken zu einer generellen Stabilisierung des aufenthaltsrechtlichen Status der Migrantenbevölkerung führen. Das gilt insbesondere für Spanien und Italien, wo die meisten Migranten eine irreguläre Periode hinter sich haben. Eine Mehrheit dieser Migranten konnte ihren regulären Status, den sie durch Regularisierungsprozesse erworben hatten, langfristig halten. (Sciortino 2004: 36; Finotelli 2006; Baumer 2010)

Regularisierungspolitiken sind politisch umstritten. (Finotelli 2008) Insbesondere nordeuropäische Länder, speziell Deutschland und die Niederlande, haben etwa die massenhaften Regularisierungen in Südeuropa vor allem mit Verweis auf einen angeblichen „Magneteffekt“ scharf kritisiert. (Finotelli 2008: 76) Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl setzten Frankreich und Deutschland eine Ächtung kollektiver Regularisierung durch. (Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl 2008) Allerdings handelt es sich bei diesem Pakt nur eine politische Willensbekundung und nicht um einen verbindlichen Vertrag. Darüber hinaus bleiben Formen individueller Regularisierung auch nach den Festlegungen des Paktes weiterhin möglich. (Baumer 2008)

Wissenschaftliche Kritiker weisen auf den ambivalenten Charakter dieser Maßnahmen hin: Indem sie auf eine Situation reagieren, in der eine Rechtsdurchsetzung empirisch nicht möglich ist, „erzeugen Legalisierungen auf paradoxe Weise die Bedingungen dafür, dass das, was behoben werden soll – die Anwesenheit einer großen Zahl illegal sich aufhaltender Personen auf dem Staatsterritorium – in Zukunft erneut entstehen wird.“ (Bommes 2006: 108) Mithin sind sie also „reflexive Formen des Sich-Arrangierens und des Fortschreibens eines unlösbaren Problems, versehen mit einem politischen Begleittext, in dem gleichwohl und unabdingbar auf der Gültigkeit bestehender Gesetze und ihrer wirksamen Durchsetzung bestanden wird.“ (Bommes 2006: 111)

Aus der Perspektive der Staaten, die Regularisierungsprogramme als Teil pragmatischer Politiken im Umgang mit irregulärer Migration aufgelegt haben, können sie als erfolgreich gelten. Sie führten zu einer „pragmatische[n] Steuerung der Aufenthalte“ und trugen dazu bei,

„das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem europäischen Postulat der Einwanderungskontrolle und den nationalen Bedürfnissen nach billigen Arbeitskräften in Wirtschaft und Privathaushalten aufrecht zu erhalten. (Finotelli 2008: 91) Regularisierungen trugen zu der Stabilisierung der Migrantenbevölkerungen bei, ohne jedoch neue Irregularität verhindern zu können.

Politiken der kollektiven oder individuellen Regularisierung zielen darauf ab, irreguläre Migranten zu einem regulären Status zu verhelfen und sie damit zu einem Teil der Migrationsbevölkerung zu machen, die den Staatsangehörigen des jeweiligen Landes (und – im Falle der EU – auch den Bürger anderer EU-Staaten) rechtlich zwar nicht gleichgestellt ist, trotzdem aber über weitgehende bürgerliche und soziale Rechte verfügt. Irregularität soll also zugunsten eines offiziellen Status der sozialen und politischen Teilhabe, der perspektivisch eine gesellschaftliche und ökonomische Integration in die Aufnahmegesellschaft ermöglicht, überwunden werden. Dies entspricht dem Interesse der Migranten wie auch dem der Angehörigen der Aufnahmegesellschaft gleichermaßen. Um eine breite gesellschaftliche Akzeptanz der Regularisierungspolitik und eine den tatsächlichen Bedürfnissen der Migranten entsprechende Konzipierung sicherzustellen, ist es sinnvoll, gesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften, Arbeitgeber und Migrantenorganisationen in die Formulierung der entsprechenden Politik mit einzubeziehen. (Angenendt 2007: 30) Die letzte außerordentliche Regularisierung in Spanien 2005 ist ein Beispiel hierfür. Sie wurde von Regierung unter Einbeziehung von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden vorbereitet und auch bei der Umsetzung waren zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure, etwa bei der Betreuung von Beratungsstellen, eingebunden. (Finotelli 2011)

Im Zuge der liberalen Politiken des pragmatischen Umgangsgangs haben verschiedene Staaten aber auch andere Politiken formuliert, die am Status der Irregularität zwar grundsätzlich nichts verändern, die betreffenden Migranten aber trotzdem in eine Form der Mitgliedschaft bringen. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Praxis des *empadronamiento* in Spanien, wo sich Migranten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, wie alle übrigen Bewohner einer Gemeinde, in ein lokales Melderegister (*padrón municipal*) einschreiben können und auf dieser Grundlage Zugang zu bestimmten öffentlichen Dienstleistungen, etwa Gesundheitsversorgung, Beschulung oder kommunale Sozialprogramme, erhalten. Auf diese Art und Weise entsteht eine neue Form der Mitgliedschaft, die die Migranten unabhängig von ihrem Status zu einem Teil der Wohnbevölkerung der jeweiligen Kommune werden lässt. Sie

ist durch die gewohnheitsrechtliche Praxis abgesichert, die eine Weitergabe von Daten aus dem *padrón muncipal* an die Ausländerbehörde verbietet. (Baumer 2008, 2010) Ohne die Irregularität zu überwinden, erhalten Irreguläre einen Status, der ihnen eine gewisse soziale und ökonomische Teilhabe ermöglicht. Diese neue Form der Mitgliedschaft verbessert nicht nur die soziale Situation der betroffenen Migranten. Sie eröffnet auch der jeweiligen Kommune die Möglichkeit, ihre Politiken an der tatsächlichen Wohnbevölkerung zu orientieren. Für den Staat bringt diese Regelung ein breites Wissen nicht nur über die Zahl, sondern auch über Aufenthaltsort, Herkunft, Geschlecht und Alter der irregulären Migranten mit sich. Mit dem Instrument des *empadronamineto* hat Spanien eine zumindest in Europa einzigartige Politik des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration umgesetzt, die für die Mehrheit der irregulären Migranten zu einer Form der Mitgliedschaft geführt hat, die in vielen Fällen der erste Schritt für eine Statusverfestigung und eine sukzessive Integration in die Aufnahmegesellschaft darstellt. Andere Länder sind in ihren Politiken des pragmatischen Umgangs mit irregulärer Migration nicht soweit gegangen. Es finden sich jedoch vielerorts, insbesondere auf kommunaler Ebene, offizielle oder informelle Praktiken, die Irregulären bestimmte Sphären der Teilhabe eröffnen. (Düvell/Jordan 2002; Karakayali 2008: 222; Bommes/Sciortino 2011a)

Viele Staaten, die mit Prozessen der irregulären Migration konfrontiert sind, haben in den letzten Jahren liberale Politiken des pragmatischen Umgangs formuliert. Dabei dienten insbesondere Regularisierungen oftmals dazu, das Fehlen einer aktiven Politik der Einreise zu kompensieren. (Sciortino 2004: 36) Darüber hinaus stellen sie aber auch das pragmatische Eingeständnis dar, dass „illegale Einwanderung in einem gewissen Maße ein Bestandteil unserer Gesellschaft ist.“ (Finotelli 2008: 96) Das gilt auch für die übrigen Politiken des pragmatischen Umgangs, die viele Länder in unterschiedlichem Umfang formulierten und implementierten. Angesichts des säkularen Charakters von Prozessen irregulärer Migration, die sich durch Politiken der Kontrolle und der Vermeidung nur begrenzt beeinflussen lassen, liegt es wohl nicht zuletzt im wohlverstandenen Eigeninteresse der Aufnahmegesellschaften, alle Teile der migrantischen Bevölkerung – unabhängig von ihrem Status – zumindest graduell in die Gesellschaft einzubinden. Das spanische Modell, irregulären Migranten unter bestimmten Voraussetzungen eine neue Form der Mitgliedschaft im Gemeinwesen zu eröffnen, kann hierbei als richtungsweisend gelten. Mit solchen neuen Formen der Mitgliedschaft wird nicht nur die Grundlage für eine zielgerichtete staatliche Politik gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration geschaffen. Sie können auch die

Voraussetzung dafür bilden, irregulären Migranten zumindest teilweise den Ausweg aus der prekären Situation der Rechtlosigkeit und des Ausschlusses zu eröffnen. Die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft der Wohnbevölkerung in der Kommune eröffnet nicht nur den Zugang zu bestimmten öffentlichen Dienstleistungen, sondern kann insgesamt eine erste Stufe von sozialer Teilhabe begründen. In einer kohärenten öffentlichen Politik gegenüber irregulärer Migration könnte eine solche neue Form der Mitgliedschaft ein wichtiges Element sein, da sie die spezifische Situation des Irregulären widerspiegelt: Sie bestätigt die Präsenz des Migranten und die damit verbundenen Rechte und Bedürfnisse, ohne den Widerspruch zwischen irregulärem Aufenthalt und staatlicher Kontrollkompetenz aufzulösen. Damit wird sie auch zu einem möglichen Bezugsrahmen für menschenrechtsbasierte Politiken gegenüber irregulärer Migration.

5.4. Rechtebasierte Politiken

Irreguläre Migration stellt demokratische Verfassungsstaaten vor ein Dilemma, das sich ergibt aus der „institutionalisierten Dualität von zwei für die heutige Weltordnung bestimmenden Prinzipien: nationale Souveränität und allgemeine Menschenrechte.“ (Soysal 2010: 602) Migranten, die irregulär eingereist oder nach einer regulären Einreise, etwa durch Überschreiten der im Visum festgelegten Aufenthaltsdauer, in den Status der Irregularität gekommen sind, haben die Gesetze und Regelungen über Einreise und Aufenthalt des jeweiligen Staates verletzt. Das Recht des Staates, die Zuwanderung von Migranten zu kontrollieren, ist weitestgehend anerkannt. (Bielefeldt 2006, Carens 2008) Politiken der Kontrolle des Zugangs und des Aufenthalts von Migranten sind demnach legitim. Das gilt auch für Politiken, die auf die Beendigung des irregulären Aufenthalts abzielen, solange jedenfalls, wie sie nicht im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen, wie etwa dem Non-Refoulment-Gebot der GFK, stehen.

Auf der anderen Seite haben auch irreguläre Migranten Rechte. Alle Menschen sind Träger einer Serie von Rechten. Diese Rechte haben ihren Grund in der Menschenwürde, die jedem Menschen gleichermaßen zusteht. Dabei ist das Postulat gleicher Würde „kein Akt beliebiger gesellschaftlicher Übereinkunft, sondern Ausdruck unbedingt geschuldeter Anerkennung“, wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 niedergelegt ist. (Bielefeldt 2006: 83) Diese Menschenrechte sind unveräußerlich und damit unabhängig vom gesellschaftlichen Status. Sie gelten also auch für

Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus. (Bielefeldt 2006: 83) Jeder Staat ist demnach verpflichtet, diese Rechte für seine Einwohner zu gewähren, zu achten und zu schützen – unabhängig von der aufenthaltsrechtlichen Situation des Einzelnen. „Internationale Konventionen und Chartas schreiben den Menschen universelle Rechte zu, unabhängig von ihrem Status in einem Nationalstaat. Sie verpflichten die Nationalstaaten, die Gewährung sozialer, politischer und Bürgerrechte *nicht* (Hervorhebung im Original, A.B.) von der Staatszugehörigkeit abhängig zu machen“. (Soysal 2010: 591) Die Menschenrechte umfassen dabei nicht nur den „konventionellen Katalog von Bürgerrechten, sondern auch soziale und wirtschaftliche Rechte wie Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, medizinische Versorgung, Ernährung und Wohnen.“ (Soysal 2010: 602)

Diesem Anspruch gegenüber steht die Situation der weitgehenden Rechtlosigkeit, in der sich irreguläre Migranten oftmals befinden. Auch in demokratischen Staaten sind Menschen ohne Aufenthaltstitel meist von der Inanspruchnahme ihrer unveräußerlichen Rechte faktisch ausgeschlossen, weil sie bei jedem Kontakt mit den Institutionen des Staates Entdeckung und Abschiebung fürchten müssen. Diese Situation widerspricht dem universellen Geltungsanspruch der Menschenrechte: „Die faktische Rechtlosigkeit dieser Menschen bedeutet als solche bereits eine strukturelle Menschenrechtsverweigerung.“ (Bielefeldt 2006: 83)

Irreguläre Migranten haben bei Einreise und Aufenthalt gegen Gesetze und Vorschriften des jeweiligen Landes verstoßen. Sie halten sich gegen den Willen des Staates auf dessen Territorium auf. Müssen Staaten auf die Ausübung ihrer Kontroll- und Regulierungsrechte verzichten, wenn dadurch ein Teil der Bevölkerung, nämlich derjenige, der sich irregulär im Land befindet, von der Inanspruchnahme seiner Grundrechte faktisch ausgeschlossen würde? Oder ist es nicht vielmehr Aufgabe des Staates, die Einhaltung seiner Einwanderungsgesetzgebung durchzusetzen? Zwischen diesen Standpunkten entwickelt sich die Debatte um öffentliche Politiken gegenüber irregulärer Migration: „In the contemporary politics of immigration, few issues are more contentious than the question of how democratic states should respond to the presence of people who have settled without official authorization.“ (Carens 2008: 163)

Vertreter eines menschenrechtsbasierten Ansatzes in den Politiken gegenüber irregulärer Migration verweisen auf die Hierarchie der Rechtsnormen, an deren Spitze solche

Rechte stehen, die als unveräußerlich anerkannt sind. Gegenüber Menschenrechten haben alle anderen Rechtsnormen nachrangige Bedeutung. Dabei wird die Legitimität des staatlichen Grenzregimes nicht in Frage gestellt. Diese sei jedoch zu betrachten als „funktionale und insofern sekundäre Legitimität, deren primärer Grund die in arbeitsteiliger Kooperation der Staaten zu verwirklichenden Menschenrechte bilden.“ (Bielefeldt 2006: 82) Die an sich legitime Politik der Kontrolle von Einreise und Aufenthalt muss demnach hinter Politiken zurückstehen, die auf eine Verwirklichung der Menschenrechte auch für Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus abzielen. Kritiker dieses Ansatzes weisen darauf hin, dass in demokratischen Staaten der Zugang zu sozialen Rechten prinzipiell allen offenstehe, von Irregulären jedoch aus Angst vor Abschiebung nicht wahrgenommen werde. Dies habe seinen Grund im „Selbstausschluss der Migranten vom Recht“ und kann deshalb keinen Anspruch darauf begründen, dass „der Staat seinen Wissens- und Kontrollanspruch einschränkt“, um diese Rechte zu gewähren. (Bommes 2006: 112-113) Die Gewährung von Rechten kann demnach höchstens aus pragmatischen Gründen erfolgen, nie aber als Konsequenz einer prinzipiellen menschenrechtlichen Begründung. (Bommes 2006: 112)

Folgt man dem menschenrechtsbasierten Ansatz, stellt sich jedoch die Frage, mit welchen Politiken der Zugang zu Grundrechten für irreguläre Migranten sichergestellt werden kann, wenn gleichzeitig die grundlegende Legitimität einer Einreise- und Aufenthaltsgesetzgebung, die eine Unterscheidung von regulären und irregulären Migranten impliziert, anerkannt wird. Joseph H. Carens (2008) plädiert für die Errichtung einer „firewall“, mit der die Verwirklichung von „basic human rights“ für Irreguläre ermöglicht werden soll. (Carens 2008: 167) Staaten müssten demnach die Sphäre der Durchsetzung der Migrationsgesetzgebung vollständig von derjenigen abschotten, die Migranten die Inanspruchnahme ihrer Rechte ermöglicht. Zu diesem Zweck soll ein Rechtsprinzip etabliert werden, das eine Weitergabe von Informationen, die staatliche Stellen über irreguläre Migranten im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Menschenrechten erhalten, ausschließt. (Carens 2008: 167) Für Migranten ohne einen regulären Aufenthaltsstatus bedeutete dies etwa, dass sie ärztliche Versorgung, die Beschulung ihrer Kinder oder die Anzeige eines Verbrechens bei der Polizei ohne die Gefahr der Entdeckung und Abschiebung in Anspruch nehmen bzw. vornehmen könnten. Denn die jeweilige *Firewall* verhindert die Weitergabe ihrer Daten durch den Arzt, die Schulbehörde oder die Polizeidienststelle an die für die Durchsetzung der Migrationsgesetzgebung zuständigen staatlichen Stellen.

Die damit verbundenen Einschränkungen in der Politik der Kontrolle müssen demokratische Staaten akzeptieren. Denn ein lediglich theoretisches Bekenntnis der Staaten zur Achtung der Menschenrechte ist nicht ausreichend. Die Staaten kommen ihrer Verpflichtung, grundlegende Menschenrechte zu achten, zu schützen und durchzusetzen, nur dann nach, wenn sie die reale Möglichkeit zur Wahrnehmung dieser Rechte durch das *Firewall*-Prinzip sicherstellen – und damit in Kauf nehmen, dass ihre Kompetenz der Kontrolle beschnitten wird. Ohne diese *Firewall* würde das Bekenntnis zu den Menschenrechten lediglich die Tatsache verschleiern, dass Irreguläre und damit ein Teil der Bevölkerung von der Inanspruchnahme ausgeschlossen werden sollen, mithin „a policy that it would be embarrassing to defend openly.“ (Carens 2008: 172)

In vielen Staaten existieren in verschiedenen Bereichen und auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen, etwa in den Kommunen, eine Reihe von Politiken, die das *Firewall*-Prinzip beinhalten. So wird manchmal formal, zumeist aber informell, sichergestellt, dass Irreguläre zumindest Zugang zu einer Reihe von existentiellen Grundrechten erhalten.

Es lassen sich aber auch viele Beispiele für Regelungen finden, mit denen eine solche *Firewall* zwischen verschiedenen Politiken gegenüber irregulären Migranten explizit ausgeschlossen wird. Die im bundesdeutschen Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Verpflichtung öffentlicher Stellen, Kenntnisse über Irreguläre, die sie „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung“³⁰⁸ erlangen, an die Ausländerbehörden zu übermitteln, kann als Beispiel hierfür dienen. Mit dieser Regelung werden irreguläre Migranten faktisch von der Wahrnehmung ihrer grundlegenden Menschenrechte ausgeschlossen – so lange jedenfalls, wie sich nicht öffentliche oder private Institutionen (etwa Schulen oder Krankenhäuser) um eine informelle Lösung des jeweiligen Problems bemühen. Aber auch letzteres ändert nichts an der Tatsache, dass die Bundesrepublik hier ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das von Carens (2008) propagierte *Firewall*-Prinzip die Wahrnehmung von grundlegenden Rechten auch für irreguläre Migranten sicherstellt, dabei aber die Möglichkeiten der Migrationskontrolle einschränkt. Zudem werden zusätzliche Kosten für den Staat sowie Anreize für weitere irreguläre Migranten generiert. Diese Nachteile müssen demokratische Staaten jedoch in Kauf nehmen:

³⁰⁸ Zit. in: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: 3.

From the perspective of control, every legal right granted to irregular migrants, including protection of their basic human rights, increases the incentives for them to come and to stay. Nevertheless, that incentive effect is not a sufficient justification to deny them basic human rights. (Carens 2008: 167)

Carens plädiert für eine weitgehende rechtliche Gleichstellung von irregulären und regulären Migranten. Irregulären sollten nicht nur existentielle Rechte wie das auf Bildung oder medizinische Versorgung, sondern auch weiterführende Rechte gewährt werden. Hierzu zählen etwa „work-related rights“, also die Rechte, die aus einem Arbeitsverhältnis entstehen, wie das Recht auf gleichen Lohn und auf gleiche Arbeitsbedingungen. (Carens 2008: 172)

Carens konstatiert zwar, dass die Gewährung dieser Rechte noch umstrittener als die existentieller Rechte sei. Gleichwohl kommt er zu dem Schluss, dass in demokratischen Staaten diese Rechte auch für diejenigen lohnabhängig Beschäftigten gelten müssten, die über keinen regulären Aufenthaltsstatus verfügen. (Carens: 173-174) Dafür sprächen nicht nur rechtliche und Gerechtigkeitsüberlegungen, sondern auch die Tatsache, dass mit einer Angleichung von Lohn und Arbeitsbedingungen auch der Anreiz zur Beschäftigung von Irregulären schwächer werde. Eine arbeitsrechtliche Gleichstellung von irregulär und regulär Beschäftigten würde demnach die Nachfrage nach irregulärer Arbeitskraft und damit den wichtigsten Pull-Faktor für irreguläre Migration abschwächen.

Auch für die aus dem Arbeitsverhältnis resultierenden Rechte gelte, dass zu ihrer faktischen Wahrnehmung die Etablierung des *Firewall*-Prinzips Voraussetzung sei. (Carens 2008: 173) Nur wenn ein irregulärer Migrant auch de facto die Möglichkeit hat, seinen ausstehenden Lohn vor Gericht einzuklagen, ist die arbeitsrechtliche Gleichstellung erfüllt. Ausnahmen von der generellen Angleichung der Rechte von regulären und irregulären Migranten kann es nach Carens etwa beim Zugang zu beitragsfinanzierten Sicherungssystemen geben, in die irregulär Beschäftigte nichts einbezahlen. Eine Lösung wäre auch hier in der Implementierung des Firewall-Prinzips zu finden: Wenn eine Sozialversicherungsnummer unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu bekommen sei, könnten viele irreguläre Migranten in den Sektor der regulären Beschäftigung wechseln. (Carens 2008: 178)

Ingesamt geht Carens von der Prämisse aus, dass eine weitgehende rechtliche Gleichstellung aller Migranten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus anzustreben sei. Dies steht für ihn und für viele andere Vertreter eines rechtbasierten Ansatzes nicht im Widerspruch zur generellen Legitimität von Politiken zur Verhinderung irregulärer Migration.

Nur sollten diese nicht bei den schwächsten Akteuren ansetzen: „Making things harder for the migrants by restricting their rights is not the only way to reduce incentives to come and stay.” (Carens 2008: 183-184) So sei beispielsweise eine härtere Sanktionierung von Arbeitgebern, die irreguläre Migranten beschäftigen, ein sehr viel legitimeres Mittel zur Verringerung irregulärer Migration als die Beschränkung der Rechte irregulärer Migranten. (Carens 2008: 185)

Menschenrechte sind auch Rechtsansprüche. Demokratische Staaten haben die Verpflichtung, sie achten, zu gewähren und durchzusetzen. (Bielefeldt 2006: 87) Dazu gehört auch die Schaffung von Bedingungen für ihre faktische Inanspruchnahme, etwa durch die Etablierung des *Firewall*-Prinzips. Wenn ein Staat systematisch die Voraussetzungen dafür schafft, das auch die Teile der Bevölkerung ohne regulären Aufenthaltsstatus ihre grundlegenden Rechte geltend machen können, wird er nicht nur seinen Verpflichtungen gerecht, die etwa aus der Ratifizierung der verschiedenen Menschenrechtspakte resultieren. Er schafft damit auch eine neue Form der Mitgliedschaft, die dieser Migrantengruppe eine begrenzte soziale Teilhabe eröffnet. Damit entsteht ein Status, der zwischen der faktischen Rechtlosigkeit der Irregularität und der, zumindest formal, weitgehenden Gleichberechtigung der regulären Migranten gegenüber den Staatsbürgern angesiedelt ist. Diese neue Form der Mitgliedschaft läuft zwar dem Restriktions- und Kontrollanspruch nationalstaatlicher Migrationspolitik zuwider. Für die betroffenen Migranten und ihre Familien stellt sie aber eine wichtige Form der Ermächtigung dar, die den Zustand der umfassenden Vulnerabilität, die der Status des Irregulären auszeichnet, zumindest abfedert. (Bustamante 2003) Diese Form der Mitgliedschaft trägt weiterhin dazu bei, einen Bevölkerungsteil zumindest in einem gewissen Maß zu integrieren, der ansonsten per Definition für jegliche Politik der Integration un erreichbar bleiben würde. Den zusätzlichen Kosten für den Staat und den möglichen Anreizen für weitere irreguläre Zuwanderung stehen so eine menschenrechtlich gebotene und unter pragmatischen Aspekten sinnvolle Politik der Akzeptanz gegenüber, die in einem kohärenten und umfassenden Politikansatz gegenüber dem säkularen Phänomen irregulärer Migration ihren festen Platz haben sollte.

Alle Staaten, die die Menschenrechtskonvention und die Menschenrechtspakte der UN ratifiziert haben, sind verpflichtet, diese Rechte zu achten, zu gewährleisten und durchzusetzen. Diese Verpflichtung steht in einem scharfen Kontrast zur Situation der faktischen Rechtlosigkeit, in der sich irreguläre Migranten in sehr vielen Ländern befinden.

Aber auch Migranten mit regulärem Aufenthaltsstatus sind in zahlreichen Ländern von der Verwirklichung bestimmter Grundrechte ausgeschlossen. Anders als für Flüchtlinge, die unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 stehen, existiert für Migranten „kein vergleichbares völkerrechtliches Regime.“ (Angenendt 2007: 11)

Die weitgehende Rechtlosigkeit, die in den meisten Fällen einen Zustand der umfassenden Vulnerabilität der irregulären Migranten bedingt, wurde seit Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts von den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen thematisiert. Auf dieser Grundlage beschloss die UN-Generalversammlung 1979 die Ausarbeitung einer Konvention, die die Rechte von regulären und irregulären Arbeitsmigranten und ihren Familien gleichermaßen schützen sollte. Schon 1975 hatte auch die International Labour Organisation (ILO) eine Konvention (Nr. 143) verabschiedet, die auch die Rechte irregulärer Migranten miteinbezog. (Gosh 1998: 130-133)

Nach einem langwierigen Verhandlungsprozess verabschiedete die Generalversammlung im Jahr 1990 die „International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families“ (MWC). Sie trat 2003 in Kraft, nachdem die Mindestanzahl von 20 Ratifikationen vorlag. (Bielefeldt 2006: 85) Ende 2010 hatten insgesamt 44 Staaten die Konvention ratifiziert, darunter allerdings nur drei OECD-Staaten (Chile, Mexiko und die Türkei)³⁰⁹. Auch wenn bislang noch keines der Hauptzielländer internationaler Migrationsströme die Konvention ratifiziert hat, stellt sie als „the most ambitious statement to date of international concern for the problematic condition of undocumented migrants“ (Bosniak 2004: 414) eine bedeutende internationale Referenz für die Rechte dieser Migrantengruppe dar. Denn auch in den Ländern, wo die Konvention keine Rechtskraft hat, bildet sie, ausgestattet mit der Legitimität der UN-Generalversammlung, einen wichtigen Orientierungsrahmen staatlichen Handels. (Bielefeldt 2006: 86)

Auch die MWC ist geprägt vom Spannungsverhältnis zwischen den Souveränitätsrechten der Staaten, die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern zu reglementieren, und den individuellen Rechten von Migranten gemäß den internationalen Menschenrechtsstandards. In ihrer Gesamtheit bildet sie so „a hybrid instrument, at once a ringing declaration of individual rights, and a staunch manifesto support of state sovereignty.“ (Bosniak 2004: 315) Die Konvention spricht den Staaten ausdrücklich das Recht zu,

³⁰⁹ Vgl. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en; (22.12.2010).

Zuwanderung zu regulieren und gegen irreguläre Migration vorzugehen. Gleichzeitig verpflichtet sie die Staaten, irregulären Migranten und ihren Angehörigen eine Serie von Grundrechten zu garantieren, darunter das Recht auf Anerkennung als Rechtsperson, das Recht auf medizinische Notfallversorgung und das Recht auf Schulbildung. Darüber hinaus werden dieser Gruppe auch Arbeitsrechte zugesprochen, darunter auch das Recht, die Lohnzahlung vor Gericht einzuklagen.³¹⁰

Die Konvention billigt den Staaten jedoch zu, in der rechtlichen Stellung zwischen regulären und irregulären Migranten zu unterscheiden. So können Irregulären bestimmte Rechte vorenthalten werden, darunter das Recht auf Freiheit der Bewegung, das Recht auf Familienzusammenführung und das Recht auf Gewerkschaftsfreiheit. (Bosniak 2004: 335) Damit schreibt die Konvention für irreguläre Migranten zwar einen „institutionally-sanctioned second-(or third-)class status“ fest, billigt ihnen damit aber erstmals überhaupt einen Status zu, der gegenüber der realen Status- und der damit verbundenen Rechtlosigkeit von irregulären Migranten in den meisten Ländern eine klare Verbesserung der Situation impliziert. (Bosniak 2004: 335)

Unter der Perspektive eines menschenrechtsbasierten Ansatzes beinhaltet die MWC allerdings ein zentrales Manko: Sie lässt das Problem der Durchsetzung von Rechten für irreguläre Migranten außen vor. Wie weiter oben ausgeführt, bleibt die alleinige Gewährung eines Rechts ohne die Möglichkeit der faktischen Inanspruchnahme, d. h. ohne Festnahme und Abschiebung fürchten zu müssen, ohne Wirkung auf die Situation der irregulären Migranten. Die MWC beinhaltet jedoch keinerlei Vorkehrungen, um die Inanspruchnahme der in ihr festgeschriebenen Rechte für Irreguläre unter diesen Umständen zu ermöglichen. Eine *Firewall*, wie von Carens (2008) vorgeschlagen, ist nicht vorgesehen. (Bosniak 2004: 336) Damit bleibt es letztlich den Staaten überlassen, welche Rechte sie so gewähren, dass sie irregulären Arbeitsmigranten und deren Familienangehörige nicht nur theoretisch offen stehen, sondern von diesen auch de facto in Anspruch genommen werden können.

Zusammenfassend lässt sich allerdings sagen, dass die MWC trotz der angeführten Schwächen einen wichtigen Schritt zur Überwindung der umfassenden Rechtlosigkeit, wie sie mit irregulärer Migration einhergeht, darstellt. Auch wenn sie bislang von keinem Industrieland ratifiziert wurde, stellt sie als gültige UN-Konvention eine rechtliche Grundlage

³¹⁰ Vgl. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>; (22.12.2010).

für die Behandlung von Arbeitsmigranten dar. Die Bedeutung der MWC ergibt sich auch aus der ihr zugrunde liegenden breiten Definition ihrer Zielgruppe. Durch die Einbeziehung der irregulären Arbeitsmigranten und deren Familienangehörigen schließt sie de facto nahezu alle Formen irregulärer Migration mit ein. Irreguläre Migranten werden so erstmals explizit als „persons affirmatively entitled to substantial legal protection within the international human rights regime“ gefasst. (Bosniak 2004: 314) Ohne die Souveränitätsrechte der Staaten in Frage zu stellen, zeigt die Konvention die Punkte auf, wo die Rechte des einzelnen Menschen unabhängig von seinem aufenthaltsrechtlichen Status den Kontrollrechten des Staates übergeordnet sind. Auch irreguläre Migranten und ihre Familienangehörigen haben Rechte, die ihnen der Staat, auf dessen Territorium sie sich befinden, zu gewähren hat – dieser Grundsatz, der in vielen demokratischen Rechtsstaaten noch weit von einer Verwirklichung entfernt ist, hat in der MWC eine explizite Festschreibung gefunden.

Der menschenrechtsbasierte Ansatz in den öffentlichen Politiken gegenüber irregulärer Migration umfasst keine Affirmation irregulärer Wanderungsprozesse. Für Migranten, aber auch für die Aufnahmegesellschaften, stellen reguläre Formen der Migration immer die bessere Alternative dar. Alle Migrationspolitiken sollten deshalb auf das Ziel gerichtet sein, reguläre Formen und Möglichkeiten der Migration gegenüber der irregulären zu fördern bzw. zu schaffen. Irreguläre Migration ist jedoch ein globaler Prozess, der angesichts der wirkungsmächtigen Faktoren und Strukturen, die ihn in den Herkunfts- und Zielregionen dynamisieren, auch weiterhin Bestand haben wird. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage nach den Rechten irregulärer Migranten in dramatischer Dringlichkeit. Eine Verweigerung dieser Rechte kann kein Mittel sein, diesen säkularen Prozess, in dem ganz andere Kräfte wirken, zu bremsen. Im Gegenteil: die Gewährung von grundlegenden Menschenrechten, auf die irreguläre Migranten – wie alle Menschen – einen Anspruch haben, trägt zum „Empowerment“ dieser Personengruppe und damit zur letztlich zur sukzessiven Überwindung der Konsequenzen von Irregularität bei. (Bielefeldt 2006: 86) Davon profitieren nicht nur die betroffenen Migranten, sondern auch die Aufnahmegesellschaft. Denn von dem moralisch schwer erträglichen Zustand, einem Teil der Bevölkerung existentielle Grundrechte vorzuenthalten, einmal abgesehen, kommen etwa gleiche Löhne und Arbeitsbedingungen allen Arbeitnehmern zu Gute. Je weniger Arbeitgeber den rechtlosen Zustand irregulärer Migranten ausbeuten können, desto geringer ist der Anreiz, diese Migrantengruppe gegenüber regulären Migranten oder autochthonen Arbeitskräften zu bevorzugen.

Ziel einer kohärenten Migrationspolitik muss es sein, ein Migrationsregime zu schaffen, in dem die Interessen von Migranten, Herkunfts- und Zielländern gleichermaßen berücksichtigt sind. Auf dem Weg zur Erreichung dieses idealtypischen Zustands ist eine menschenrechtsbasierte Politik gegenüber Irregulären aus ethischen, moralischen und pragmatischen Gründen unverzichtbarer Bestandteil jeder kohärenten Migrationspolitik. Von einer konsequenten Umsetzung dieser Erkenntnis sind alle Zielländer für Migration noch entfernt – allerdings unterschiedlich weit, wie etwa ein Vergleich der Politiken gegenüber irregulären Migranten in Deutschland und in Spanien unter einer menschenrechtlichen Perspektive belegt.

6. Fazit

Internationale Migration ist ein säkularer Prozess, der von globalen Entwicklungsunterschieden, wachsender ökonomischer Ungleichheit und von divergierenden demografischen Prozessen angetrieben wird. (Angenendt 2007: 7; Gosh 1998) Unter den Bedingungen einer fortschreitenden Globalisierung nahmen die Triebkräfte dieses Prozesses noch zu, gleichzeitig erfuhr die internationalen Wanderungsbewegungen selbst als Folge der „time-space compression“ (Cultural globalization 2011) eine ungeheure Dynamisierung. Dieser Verstärkung der internationalen Migrationsdynamik steht eine Verschärfung der Abschottungspolitik in den Zielregionen gegenüber. Seit dem Ende der Anwerbepolitiken Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts betreiben fast alle Industrienationen des Westens, insbesondere die meisten europäischen Staaten, eine Politik der Migrationsvermeidung. (Düvell 2006: 5) Als Folge dieser beiden konträren Entwicklungen kam es insbesondere in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu einer massiven Zunahme der irregulären Migration in die Industrieländer.

Für die Zielländer stellt die irreguläre Zuwanderung eine besondere Herausforderung dar. Die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt von Nichtstaatsangehörigen gehört zu den Kernbereichen staatlicher Souveränität. Diese Souveränität wird durch irreguläre Migration in Frage gestellt. Migrant*innen, die irregulär in ein Land einreisen oder dort ohne Berechtigung verbleiben, stellen sich damit gegen den Willen des betreffenden Staates, der in den Regelungen von Einreise und Aufenthalt von Ausländern zum Ausdruck kommt.

Alle Zielländer von Prozessen irregulärer Migration haben diese Herausforderung mit der Bestätigung ihrer Kontrollkompetenz beantwortet. Sie formulierten Politiken zur Bekämpfung irregulärer Migration in Einreise und Aufenthalt. Ob die Staaten damit ihren fortschreitenden Souveränitätsverlust im ökonomischen und kulturellen Bereich kompensieren, wie Kiza (2008: 87) vermutet, sei dahin gestellt: Sicher ist jedoch, dass die meisten Staaten die unbedingte Kontrolle im Migrationsbereich einfordern und einem auch nur partiellen Souveränitätsverzicht, etwa im Rahmen einer europäischen Migrationspolitik, sehr kritisch gegenüber stehen. Diese allgemeine Bestätigung der Kontrollkompetenz muss in einzelnen Fällen die Tolerierung eines bestimmten Maßes an irregulärer Migration nicht

ausschließen – kein Staat würde jedoch explizit auf die Kontrolle über den Zugang zu und den Aufenthalt in seinem Territorium verzichten.

Hier liegt der Grund, warum Zielstaaten in erster Linie mit Politiken der Kontrolle auf das Phänomen der irregulären Migration reagieren. Durch eine Verschärfung des Grenzregimes und eine Ausweitung der Kontrollpolitik im Inneren sollen irreguläre Einreise und irregulärer Aufenthalt bekämpft werden. Der offensichtliche Mangel an Effizienz dieser Maßnahmen, lange Zeit manifestiert in einer stetigen Zunahme von *flows* und *stocks* irregulärer Migranten, veranlasste die Staaten dazu, die Politiken der Kontrolle beständig weiterzuentwickeln und auszuweiten. Dabei wurde das klassische Konzept der Grenze als einer geografisch fixierten Linie in vielerlei Hinsicht überwunden: Durch die Einbeziehung von Transit- und Herkunftsstaaten, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren und europäischen Institutionen in das Grenzregime, durch dessen Ausweitung bis in die Herkunftsländer und in das Innere der Zielländer, durch seine technologische und militärische Aufrüstung und nicht zuletzt durch seine Virtualisierung entstand vielfach ein mehrdimensionaler Grenzraum, der für irreguläre Migranten an jedem Punkt des Migrationsprozesses manifest werden kann. (Düvell 2011; Hess/Kasperek 2010)

Seit den ausgehenden neunziger Jahren hat jedoch in vielen Zielländern und auch auf der Ebene der Europäischen Union die Erkenntnis Raum gewonnen, dass auch eine noch so entwickelte und ausdifferenzierte Politik der Kontrolle allein die irreguläre Migration nicht nachhaltig vermindern kann. Darüber hinaus bieten Kontrollpolitiken kaum eine Handhabe für den Umgang mit den *stocks* an Irregulären, die inzwischen in allen Industrieländern einen meist beträchtlichen Anteil an der migrantischen Bevölkerung bilden – außer Maßnahmen zur Förderung bzw. Erzwingung der Rückkehr, denen aber aus praktischen, politischen und normativen Gründen enge Grenzen gesetzt sind. Die Präsenz von Irregulären in den Gesellschaften der Zielländer entfachte außerdem die Diskussion um deren Behandlung durch den Staat. Während in den meisten Staaten die durch die Irregularität festgeschriebene administrative Unsichtbarkeit dieser Migranten mit der Verweigerung existenzieller Rechte einherging, formierte sich vielerorts eine kritische Öffentlichkeit aus Migrantenorganisationen, NGOs, kirchlichen Gruppen etc., welche die Forderung nach der Gewährung grundlegender Rechte für alle Migranten unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus erhoben. (Suárez-Navaz et al. 2007; Laubenthal 2007; Düvell/Jordan 2002: 152-153) Angesichts dieser Entwicklungen wurde die Notwendigkeit einer weiteren

Ausdifferenzierung der Politiken gegenüber der irregulären Migration offensichtlich. Viele Staaten und auch die EU formulierten weitere Politikoptionen, die über den reinen Kontrollansatz hinausreichten. Politiken der Kontrolle wurden ergänzt durch Politiken der Vermeidung irregulärer Migration, des pragmatischen Umgangs sowie durch solche Politikoptionen, die auf einem menschenrechtlich orientierten Ansatz basieren.

Das neue Einwanderungsland Spanien hat sich aufgrund der Spezifika des Migrationsgeschehens – Zuwanderungsboom ab der Jahrtausendwende, Irregularität als Regelfall (González-Enríquez 2010) – gleichsam zum Laboratorium für Politiken gegenüber irregulärer Migration entwickelt. Die spanischen Regierungen waren lange Zeit mit der Herausforderung konfrontiert, parallel zu einem von einer beispiellosen Dynamik geprägten Zuwanderungsprozess Politiken zu formulieren und umzusetzen, die für das prägendste Charakteristikum ebendieses Prozesses Problemlösungskapazitäten anzubieten hatten: nämlich die massenhafte Irregularität bei Einreise und/oder Aufenthalt sowie bei der Beschäftigung. Spanien wurde zu einem Wegbereiter einer Ausweitung der Kontrollpolitiken auf europäischer Ebene und hat einen wesentlichen Anteil daran, dass die Bekämpfung der irregulären Migration zum zentralen Punkt auf der migrationspolitischen Agenda der Europäischen Union wurde. Auch die Etablierung des europäischen Grenzregimes, insbesondere seine Ausweitung in die Herkunfts- und Transitstaaten, geht teilweise auf spanische Initiative zurück bzw. wurde in zahlreichen bilateralen Initiativen Spaniens schon vorweggenommen. (Hess/Kasperek 2010) Gleichzeitig formulierten die spanischen Regierungen in den letzten eineinhalb Jahrzehnten eine Reihe von positiven, pragmatischen und rechtsbasierten Politikansätzen gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration, die in ihrer Gesamtheit zu einer aufenthaltsrechtlichen Stabilisierung und zu einer beginnenden sozialen Integration der migrantischen Bevölkerung beigetragen haben. Wie in Kapitel 4 ausführlich diskutiert, umfassten diese Politiken nahezu alle unter den Bedingungen eines demokratischen Rechtsstaats und einer offenen Gesellschaft denkbaren Ansätze zur Regulierung und zum Management irregulärer Migrationsprozesse.

Auf der Grundlage dieser empirischen Befunde wurden im vorangegangenen Kapitel die Politikoptionen demokratischer Staaten gegenüber Prozessen irregulärer Migration systematisiert und analysiert. Sie unterscheiden sich grundsätzlich in ihren Zielen, ihrer Wirkungsweise, ihren – intendierten und nichtintendierten – Ergebnissen und in ihren politischen und normativen Fundamenten. Nahezu alle Zielländer irregulärer Migration

machen von allen diesen Politikoptionen gebrauch. Die Politiken gegenüber irregulärer Migration der jeweiligen Staaten umfassen immer Maßnahmen der Kontrolle, der Vermeidung, des pragmatischen Umgangs und der Gewährung von Rechten. Äußerst unterschiedlich sind dagegen die jeweiligen Kombinationen der einzelnen Politikoptionen. Es ist das Verhältnis, in dem die verschiedenen Politikoptionen zueinander stehen, das die Konsequenzen dieser Politik für die betroffenen Migranten, die Aufnahmegesellschaften und letztlich auch für die Transit- und Herkunftsländer bestimmt. Und auch die Legitimität der Politik steht in engem Zusammenhang mit dem jeweiligen Anteil der unterschiedlichen Optionen an der gesamten Politik eines Staates. Insbesondere die Frage, ob und in welchem Maße die grundlegenden Rechte der irregulären Migranten respektiert und erfüllt werden, ist dabei von besonderer Bedeutung. Im Zentrum steht dabei der Stellenwert von rechtebasierten Politiken. Wenn die Politik eines demokratischen Rechtsstaates gegenüber irregulärer Migration als legitim gelten soll, muss sie sich durch eine „konsequente Orientierung am Vorrang der Menschenrechte“ (Bielefeldt 2006: 82) auszeichnen.

Eine kohärente Migrationspolitik demokratischer Staaten sollte jedoch noch weitergehen. Nur ein umfassender Ansatz, der die Interessen von Migranten, der Aufnahmegesellschaft und der Herkunftsländer gleichermaßen berücksichtigt, wird dem komplexen Phänomen der irregulären Migration gerecht. Dabei ist es durchaus notwendig, auch die Herkunfts- und Transitstaaten mit einzubinden – allerdings nicht wie bislang als bloße Erfüllungsgehilfen für Politiken der Migrationskontrolle, sondern als Partner mit legitimen Interessen. Dazu gehört auch in vielen Fällen das Interesse an Migrationschancen für die jeweiligen Bevölkerungen, aber auch an Politiken, die die Lebensumstände und damit die Perspektiven im eigenen Land verbessern.

Irregularität in Einreise und Aufenthalt ist für alle beteiligten Akteure mit zahlreichen Risiken verbunden. Das gilt insbesondere für die Migranten, aber auch für die Aufnahmegesellschaften. Eine kohärente Politik sollte deshalb in erster Linie auf die Überwindung der Irregularität, und nicht auf die Verhinderung der Migration, abzielen. Dazu gehört die Schaffung von regulären Zuwanderungsmöglichkeiten, die sich an den vorhandenen Migrationssystemen orientieren, aber auch Politiken, die irregulären Migranten einen Perspektive für eine Regularisierung ihrer Situation eröffnen. Schließlich muss eine kohärente Migrationspolitik eines demokratischen Staates dem Umstand Rechnung tragen, dass es säkulare Entwicklungen und Prozesse im globalen Maßstab sind, die als Triebkräfte

für Migration wirken – die sich mangels regulärer Kanäle zu einem guten Teil irregulär vollzieht. Trotz aller Politiken zur Verhinderung und Vermeidung irregulärer Migration wird deshalb die Anwesenheit von irregulären Migranten in den Gesellschaften der westlichen Industrienationen eine Realität bleiben. Diese Realität sollten die Zielländer akzeptieren – und Politiken formulieren, die dieser Realität gerecht werden. Dazu zählen auch neue Modelle der Mitgliedschaft, die gesellschaftliche Teilhabe nach dem konkreten Aspekt der Wohnhaftigkeit und nicht nach der abstrakten Kategorie des Aufenthaltsstatus organisieren. Solche Modelle können auch den Rahmen für eine Politik bilden, die den Zugang zu grundlegenden Rechten für alle Mitglieder einer Gemeinschaft unabhängig von ihrem Status gewährleistet.

Zusammenfassend muss allerdings gesagt werden, dass meisten Staaten in ihren Politiken gegenüber irregulärer Migration weit von einem solchen umfassenden Ansatz entfernt sind. Nach wie vor dominieren die Politiken der Kontrolle – unbeschadet der Empirie, die deren geringe Effizienz immer wieder bestätigt. Andere Politikoptionen werden nur zögerlich umgesetzt, in vielen Fällen werden die faktische Rechtlosigkeit und der umfassende Ausschluss der irregulären Migranten als Ergebnis der jeweiligen Politiken akzeptiert oder sogar als probates Mittel der Abschreckung für künftige Migranten angestrebt. Für demokratische Rechtsstaaten ist dies eine Schande.

7. Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AENEAS	<i>Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum</i>
AU	<i>Afrikanische Union</i>
BIP	<i>Bruttoinlandsprodukt</i>
BNE	<i>Bruttonationaleinkommen</i>
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i> (Offizielles Bulletin des Staates)
CC	<i>Coalición Canaria</i> (Kanarische Koalition)
CC.AA.	<i>Comunidades autónomas</i> (Autonome Gemeinschaften)
CC.OO.	<i>Comisiones Obreras</i> (Arbeiterkommissionen)
CDS	<i>Centro Democrático Social</i> (Demokratisch-Soziales Zentrum)
CEAR	<i>Confederación Española de Ayuda al Refugiado</i> (Spanische Konföderation für Flüchtlingshilfe)
CEOE	<i>Confederación Española de Organizaciones Empresariales</i> (Spanische Konföderation der Unternehmensorganisationen)
CIE	<i>Centros de Internamiento de Extranjeros</i> (Internierungszentren für Ausländer)
CIRAM	<i>Common Integrated Risk Analysis Model</i>
CIREA	<i>Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum</i>
CIREFI	<i>Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration</i>
CiU	<i>Convergència i Unió</i> (Konvergenz und Union)
EA	<i>Eusko Alkartasuna</i> (Baskische Solidarität)
EAJ-PNV	<i>Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco</i> (Baskisch-Nationalistische Partei)
EB-IU	<i>Ezker Batua-Izquierda Unida</i> (Vereinigte Linke)
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EE	<i>Euskadiko Eskerra</i> (Baskische Linke)
EEA	<i>Einheitliche Europäische Akte</i>
EG	<i>Europäische Gemeinschaft</i>
EH	<i>Euskal Herritarok</i> (Baskische Bürger)
EPA	<i>Encuesta de Población Activa</i> (Erhebung der erwerbstätigen Bevölkerung)
EPN	<i>Europäisches Patrouillennetz</i>
EPZ	<i>Europäische Politische Zusammenarbeit</i>
ERC	<i>Esquerra Republicana de Catalunya</i> (Republikanische Linke Kataloniens)
ESBC	<i>Eastern Maritime Seaborders Centre</i>
ETA	<i>Euskadi ta Askatasuna</i> (Baskenland und Freiheit)
ETUC	<i>European Trade Union Confederation</i>
EU	<i>Esquerra Unida</i> (Vereinigte Linke)
EU	<i>Europäische Union</i>
EURODAC	<i>European Dactyloscopy</i>
EUROSUR	<i>Europäisches Grenzkontrollsystem</i>
EZ	<i>Entwicklungszusammenarbeit</i>
FAZ	<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>
FRONTEX	<i>Frontières extérieures. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders.</i>
FYROM	<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>
GEAS	<i>Gemeinsames Europäisches Asylsystem</i>
GFK	<i>Genfer Flüchtlingskonvention</i>

GRECO	<i>Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración</i> (Globalprogramm zur Regelung und Koordinierung von Ausländerangelegenheiten und Einwanderung)
HLWG	<i>High Level Working Group on Asylum and Migration</i>
ICONet	<i>Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services</i>
ICV	<i>Iniciativa per Catalunya–Verds</i> (Initiative für Katalonien–Grüne)
ILO	<i>International Labour Organisation</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i> (Nationales Statistik-Institut)
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
IU	<i>Izquierda Unida</i> (Vereinigte Linke)
LO	<i>Ley Orgánica</i> (Organgesetz)
LODYLE	<i>Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros</i> (Organgesetz über die Rechte und Freiheiten von Ausländern)
MEDA	<i>Mésures d'accompagnement financières et techniques</i>
MWC	<i>International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i>
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PCE	<i>Partido Comunista de España</i> (Kommunistische Partei Spaniens)
PHARE	<i>Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies</i>
PICUM	<i>Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants</i>
PNV	<i>Partido Nacionalista Vasco</i> (Baskisch-Nationalistische Partei)
PP	<i>Partido Popular</i> (Volkspartei)
PSC	<i>Partido Socialista de Catalunya</i> (Sozialistische Partei Kataloniens)
PSOE	<i>Partido Socialista Obrero Español</i> (Sozialistische Spanische Arbeiterpartei)
PXC	<i>Plataforma per Catalunya</i> (Plattform für Katalonien)
RABIT	<i>Rapid Border Intervention Team</i>
RAU	<i>Risk Analysis Unit</i>
SIS	<i>Schengener Informationssystem</i>
SIVE	<i>Sistema Integrado de Vigilancia Exterior</i> (Integriertes System der Außenüberwachung)
TACIS	<i>Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States</i>
TCN	<i>Third Country National</i>
TREVI	<i>Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale</i>
UGT	<i>Unión General de Trabajadores</i> (Allgemeine Arbeiterunion)
UN	<i>United Nations</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
VIS	<i>Visainformationssystem</i>
VIS	<i>Visa-Informationssystem</i>
WSBC	<i>Western Maritime Seaborders Centre</i>

8. Literaturverzeichnis

- Adepoju, Aderanti/Naerssen, Tom van/Zommers, Annelies (2008): International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin. Leiden und Bosten.
- Águila, Rafael del/Ovejero, Félix/Máiz, Ramón et al. (2005): Inmigración. Un desafío para España. Madrid.
- Aguilera Izquierdo, Raquel (2006): El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado del trabajo: Los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral. In: Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. 63. 175-195.
http://www.mtin.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/63/Est06.pdf; (20.07.2011).
- Aierbe, Peio (2000) Spanien: Zäune können den Wind nicht aufhalten. In: AutorInnenkollektiv 185-201.
- Aierbe, Peio M. (2007): Sin papeles: límites como movimiento, fuerza como agente de cuestionamiento del concepto de ciudadanía. In: Suárez-Navaz et al. 237-252.
- Aja, Eliseo (2006): Diferentes tipos de regularización en la legislación de inmigración. In: Fundació CIDOB 11-27.
- Aja, Eliseo (2006): La evolución de la normativa sobre inmigración. In: Aja/Arango 17-46.
- Aja, Eliseo (2006a): La política migratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autonomotas. In: Aja et al. 153-186.
- Aja, Eliseo (Hg.) (2000): La nueva regulación de la inmigración en España. Valencia.
- Aja, Eliseo/Arango, Joaquín (Hg.) (2006): Veinte años de inmigración en España. Perspectivas Jurídica y sociológica [1985-2004]. Barcelona.
- Aja, Eliseo/Montilla Martos, José Antonio/Roig, Eduardo (2006): Las comunidades autónomas y la inmigración. Valencia.
- Alberdi Bidaguren, Jokín/Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2006): El Plan África 2006-2008: Cuestiones para el debate. PDF. <http://www.fride.org/publication/330/the-plan-africa-2006-2008--issues-for-debate>; (02.02.2011).
- Alberdi Bidaguren, Jokín/Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2008): La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 84. 201-220.
- Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hg.) (2006): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden 2006.
- Alt, Jörg/Cyrus, Norbert (2002): Illegale Migration in Deutschland. Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik. In: Bade/Münz 141-162.
- Amnistía Internacional (2011): Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España. <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/PERFILES%20RACIALES%20Y%20CONTROL%20DE%20LA%20INMIGRACION%20RACIAL%20EN%20ESPA%20A?CMD=VEROBJ&MLKOB=30167713030>; (10.02.2012).
- Anderson, Benedict (1996): Die Erfindung der Nation: zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Frankfurt/Main u.a.
- Anderson, Bridget/Ruhs, Martin (2010a): Guest Editorial. Researching Illegality and Labour Migration. In: Population, Space and Place. 16 (3). 175–179.
- Anderson, Bridget/Ruhs, Martin (2010b): Semi-compliance and Illegality in migrant labour markets: an analysis of migrants, employers and the state in the UK. In: Population, Space and Place. 16 (3). 195–211.
- Anderson, Bridget/Ruhs, Martin (Hg.) (2010): Researching Illegality in Labour Migration: Concepts, Ethics and Policy Nexus. Population, Space and Place. 16 (3). 175–252.
- Angenendt, Steffen (2007): Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen. SWP-Studie. S 33. Berlin.

- Angenendt, Steffen (2008): Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten. Berlin.
- Aparicio Gómez, Rosa/Tornos Cubillo, Andrés (2010): Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto. Madrid. PDF.
http://extranjeros.meyss.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Las_asociaciones_de_inmigrantes_en_Espana_Una_vision_de_conjunto.pdf; (16.02.2012).
- Aparicio Wilhelmi, Marco/Roig Molés, Eduard (2006): La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral. In: Aja/Arango 145-174.
- Arango, Joaquín (2010): Explaining migration: a critical view. In: Vertovec (2010a): 97-114.
- Arango, Joaquín/Finotelli, Claudia (2009): Spain. In: Baldwin-Edwards/Kraler 83-93.
- Aranzadi, Juan (2002): Multiculturalismo y emigración (I). In: El Correo, 21.03.2002.
- Asín Cabrera, M^a Asunción (2008): Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular. In: ReDCE No. 10. 165-188.
- AutorInnenkollektiv (Hg.) (2000): Ohne Papiere in Europa. Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa. Berlin, Hamburg.
- Ayuso, Anna/Pinyol, Gemma (Hg.) (2010): Inmigración Latinoamericana en España. El Estado de la investigación. Barcelona.
- Azkona, Nerea (2009): The Spanish case: the strategy of the «African programme». In: Migreurop. Readmission Agreements or Blackmail to Deportations? International meeting on readmission agreements. 27th of November 2009. http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Report_271109-ENG.pdf; (08.07.2011).
- Azkona, Nerea (2011): Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África. In: Manzanedo et al.
- Azurmendi, Mikel (2002): Democracia y cultura. In: El País, 23.02.2002.
- Azurmendi, Mikel (2005): Diez tesis sobre el multiculturalismo. In: Cuadernos de pensamiento político. Octubre/Diciembre. 97-111.
- Bade, Klaus J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München.
- Bade, Klaus J. (2001a): Die 'Festung Europa' und die 'illegale Migration'. In: Bade 2000: 65-75.
- Bade, Klaus J. (Hg.) (2000): Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts. Osnabrück.
- Bade, Klaus J. (Hg.) (2001): Integration und Illegalität in Deutschland. Osnabrück.
- Bade, Klaus J./Bommes, Michael/Münz, Rainer (Hg.) (2004): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt, New York.
- Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hg.) (2002): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/Main.
- Baldwin-Edwards, Martin (1999): Were Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone. In: Baldwin-Edwards/Arango 1-15.
- Baldwin-Edwards, Martin/Arango, Joaquin (Hg.) (1999): Immigrants and the informal economy in Southern Europe. London.
- Baldwin-Edwards, Martin/Kraler, Albert (Hg.) (2009): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying thirdcountry nationals in the Member States of the EU. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Wien.
http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/regine_appendix_a_january_2009_en.pdf; (06.12.2010).
- Balfour, Sebastian (2005): The Popular Party since 1989. In: Balfour 146-168.
- Balfour, Sebastian (Hg.) (2005): The politics of contemporary Spain. Abingdon, New York.
- Barbé, Esther (Hg.) (2008): España en Europa 2004-2008. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europa. Nr. 4. Barcelona.
- Barbosa, Célia (2005): La question des étrangers, enjeu du contrôle du territoire en Espagne. In: Bretagne 71-107.
- Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. Wiesbaden.

- Basch, Linda/Glick Schiller, Nina/Szanton Blanc, Cristina (1994): Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States. Amsterdam u.a.
- Baumer, Andreas (2004): Spanien. In: Gieler/Fricke 169-182.
- Baumer, Andreas (2008): Chancen und Risiken der spanischen Migrationspolitik. Berlin Risk Brief. 2. 7-12.
- Baumer, Andreas (2008a): Spanischer Kulturkampf. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 3. 20-23.
- Baumer, Andreas (2010): Späte Sehnsucht nach la madre patria: Formen lateinamerikanischer Migration in Spanien. In: Verfassung und Recht in Übersee. VRÜ 43. 328-348.
- Baumer, Andreas (2011): Spanische Empörung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 7. 20-23.
- Baumer, Andreas (2011a): Zapateros Scheitern. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 11. 13-16.
- Bean, Frank D./Telles, Edward/Lowell, B. Lindsay (1987): Undocumented migration to the United States: perceptions and evidence. Population and Development Review 13(4). 671–690.
- Beck, Ulrich/Poferl, Angelika (Hg.) (2010): Große Armut, großer Reichtum: zur Transnationalisierung sozialer Ungleichheit. Berlin.
- Bendel, Petra (2006): Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union: Widersprüchliche Trends und ihre Hintergründe. In: Baringhorst et al. 95-120.
- Bendel, Petra (2008): Europäische Migrationspolitik: ein stimmiges Bild? In: APuZ 35-36. 14-19.
- Bendel, Petra (2009): Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf>.
- Bendel, Petra (2009a): Die Migrationspolitik der Europäischen Union : Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektive. In: Butterwege/Hentges 123-135.
- Bendel, Petra (2010): Integrationspolitik der Europäischen Union. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Bendel, Petra/Ette, Andreas/Parkes, Roderick (Hg.) (2011): The Europeanization of Control. Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation. Münster, Berlin.
- Bergalli, Roberto (Hg.) (2006): Flojos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinarios. Barcelona.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (2003): Vergleichende Politikwissenschaft. 4. Aufl. Opladen.
- Bernales Ballesteros, Enrique (2006): Migración, Derechos Humanos, Migrantes Andinos a España. In: Secretaría General Iberoamericana 237-245.
- Bernecker, Walther L. (1988): Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg. München.
- Bernecker, Walther L. (2008) (Hg.): Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt/Main.
- Bernecker, Walther L./Iñiguez Hernández, Diego/Maihold, Günther (Hg.) (2009): ¿Crisis? ¿Qué crisis? España en busca de su camino. Madrid, Frankfurt/Main.
- Bernecker, Walther L./Maihold, Günther (Hg.) (2007): España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española. Madrid, Frankfurt/Main.
- Bertone, Andrea Marie (2011): Sexual Trafficking in Women: International Political Economy and the Politics of Sex.[2000] In: Geddes 2011d: 79-76.
- Betts, Alexander (Hg.) (2011): Global Migration Governance. Oxford, New York.
- Bielefeldt, Heiner (2006): Menschenrechte „irregulärer“ Migrantinnen und Migranten. In: Alt et al. 82-93.
- Birsl, Ursula (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? Opladen.
- Bizeul, Yves (2004a): Kulturalistische, republikanische und zivilgesellschaftliche Konzepte für die Integration von Immigranten. In: Ders. 2004: 137-175.
- Bizeul, Yves (Hg.) (2004): Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich. Wiesbaden.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. 2., aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- Böcker, Anita/de Hart, Betty/Michalowski, Ines (Hg.) (2004): Migration and the regulation of Social Integration (IMIS-Beiträge 24). Osnabrück.

- Bogusz, Barbara/Cholewinski, Ryszard/Cygan, Adam/Szyszak, Erika (Hg.) (2004): *Irregular Migration and Human rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Leiden/Boston.
- Bommes, Michael (2003): Der Mythos des transnationalen Raumes. Oder: worin besteht die Herausforderung des Transnationalismus für die Migrationsforschung. In: Träbhardt/Hunger 90-116.
- Bommes, Michael (2006): Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In: Alt/Bommes 95-118.
- Bommes, Michael/Sciortino, Giuseppe (2011a): Irregular migration as a structural phenomenon. In: Dies. 2011: 11-20.
- Bommes, Michael/Sciortino, Giuseppe (2011b): In lieu of a conclusion: Steps towards a conceptual framework for the study of irregular migration. In: Dies. 2011: 213-228.
- Bommes, Michael/Sciortino, Giuseppe (Hg.) 2011: *Foggy Social Structures. Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State*. Amsterdam.
- Bosniak, Linda S. (2004): Human rights, state Sovereignty and the protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers' Convention. In: Bogusz et al.: 331-341.
- Bosniak, Linda S. (2006): *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton.
- Brettell, Caroline B./Hollifield, James F. (2008a): Introduction: Migration Theory. In: Dies. 2008: 1-30.
- Brettell, Caroline B./Hollifield, James F. (Hg.) (2008): *Migration Theory. Talking across Disciplines*. Second edition. New York, London.
- Brettschneider, Antonio (2010): Zapateros Horrorkatalog. In: *Blätter für Deutsche und internationale Politik*. 11. 17-20.
- Breyer, Insa (2011): *Keine Papiere – keine Rechte? Die Situation irregulärer Migranten in Deutschland und Frankreich*. Frankfurt.
- Brinkmeier, Emilia (2011): Illegality in everyday life: Polish workers in Dutch agriculture. In: Bommes/Sciortino 2011: 45-65.
- Brubaker, Rogers: The return of assimilation? Changing perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States. In: Joppke/Morawska 39-58.
- Buckel, Simone (2011): Urban Governance und irreguläre Migration: Städtische Politik als Handlungsraum im Konfliktfeld irreguläre Migration. In: Frey/Koch 246 – 262.
- Bustamante, Jorge A. (2002): Immigrants Vulnerability as Subjects of Human Rights. In: *International Migration Review*. 36. 2. 333-354.
- Bustamante, Jorge A. (2003): La construcción social de la vulnerabilidad de los migrantes. In: Godenau/Zapata Hernández 19-44.
- Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.) (2009): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*. 4., aktualisierte Aufl. Wiesbaden.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo (2000): Sindicatos e inmigración: caras nuevas para un viejo desafío. In: *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*. No. 16. (Dossier: las Migraciones ante el nuevo siglo). 103-117.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo (2006): Los inmigrantes en el mercado de trabajo (1996-2004). In: Aja/Arango 175-204.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): La 'España inmigrante': marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración. Barcelona.
- Cachón, Lorenzo/Laparra, Miguel (Hg.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona.
- Calvo Bueza, Tomás (2000): El conflicto estructural en El Ejido: 'A la caza del moro'. In: *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*. No. 16. (Dossier: las Migraciones ante el nuevo siglo). 39-55.
- Carens, Joseph H. (1987): Aliens and citizens: The case for open borders. In: *The Review of Politics* 29 (2). 251-273.
- Carens, Joseph H. (2008): The rights of irregular migrants. In: *Ethics and International Affairs*. 22. 163-186.
- Cáritas Española (2011): *Observatorio de la Realidad Social. Equipos de Estudios y Migraciones. La Situación Social de los Inmigrantes acompañados por Cáritas. Informe del año 2010*. PDF. http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=4714; (01.09.2011).

- Carling, Jørgen (2007): Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders. In: *International Migration Review*. 41 (2): 316-343.
- Carvajal Gómez, María Isabel (2004): Algunas notas sobre el perfil de los ciudadanos extranjeros en situación documental irregular en España en 2002 y 2003. In: *Revista Migraciones* 15. 17-41.
- Carvajal Gómez, María Isabel (2006): Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor (1992-2004). In: *Aja/Arango* 85-112.
- Castells, Manuel (2005): El Reto del multiculturalismo. In: *El Periódico*, 02.01.2005.
- Castles, Stephen (2004): The factors that make and unmake migration policies. In: *International Migration Review* 38 (3): 852-884.
- Castles, Stephen (2010): Globalization and migration: Some pressing contradictions. In: *Vertovec* (2010a): 357-365.
- Castles, Stephen/Delgado Wise, Raúl (Hg.) (2008): *Migration and Development. Perspectives from the South*. Genf.
- Cea D'Ancona, M^a. Ángeles/Valles, Miguel S. (2000): Los medios de comunicación y la formación de la opinión pública ante la inmigración y el racismo. In: *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*. No. 16. (Dossier: las Migraciones ante el nuevo siglo). 113-148.
- Cebolla Boado, Héctor/González Ferrer, Amparo (2008): *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid.
- Cebolla, Héctor/Requena, Miguel (2009): Los inmigrantes marroquíes en España. In: *Reher/Requena* (2009): 251-288.
- Chavez, Leo R. (2007): The Condition of Illegality. In: *International Migration*. 45 (2007) 3. 192-196.
- Cholewinski, Ryszard (2001): The EU Aquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of rights. In: *European Journal of Migration and Law*. 2. 361-405.
- Cholewinski, Ryszard (2004): European Union Policy on Irregular Migration. In: *Bogusz et al.* 159-192.
- Çinar, Dilek/Gächter, August/Waldrauch, Harald (Hg.) (2000): *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*. Wien.
- Círculo de Empresarios (Hg.) (2010): *Implicaciones de la economía sumergida en España*. XXVI. Edición del Libro Marrón. Septiembre 2010. <http://www.circulodeempresarios.org/wp-content/uploads/2010/09/LIBRO-MARRON.pdf>; (01.09.2011).
- Colectivo Ioé (2000): Discriminación de los inmigrantes en el trabajo. In: *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*. No. 16. (Dossier: las Migraciones ante el nuevo siglo). 91-102.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2009): *Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España. Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del estudio europeo DEVAS. Director del estudio Pau Pérez-Sales. Diciembre 2009. PDF*. http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/Informe-CEAR-situacion-CIE.pdf?revision_id=23667&package_id=936; (27.06.2011).
- Conseil de l'Europe (2005): *Assemblée parlementaire. Co-development policy as a positive measure to regulate migratory flows*. Doc. 10654. <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10654.htm>; (02.02.2011).
- Constitución Española (1978): Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978. <http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>; (01.03.2011).
- Cornelius, Wayne A. (2004): Spain: The uneasy transition from labor exporter to labor importer. In: *Cornelius et al.*: 387-429.
- Cornelius, Wayne A. (2011): Death at the Border. Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy. [2001] In: *Geddes 2011c*: 1-28.
- Cornelius, Wayne A./Martin, Philip L./Hollifield, James F. (Hg.) (2004): *Controlling immigration. A global perspective*. 2. ed. Stanford.
- Cornelius, Wayne A./Tsuda, Takeyuki (2004): *Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention*. In: *Cornelius et al.* 3-50.

- Council of the European Union (2011): Outcome of Proceedings of: High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) on: 4-5 July 2011. 12589/11 JAI 485 ASIM 76.
- Cultural globalization (2011): Encyclopædia Britannica.
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1357503/cultural-globalization>; (03.02.2011).
- Cuttitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. In: Hess/Kasperek 23-42.
- Cvajner, Martina/Sciortino, Giuseppe (2010): Theorizing irregular migration: the control of spatial mobility in differentiated societies. In: European Journal of Social Theory 13 (3). 389-404.
- Cyrus, Norbert (1997): Grenzkultur und Stigmanagement. Mobile Ethnographie und Situationsanalyse eines irregulär beschäftigten polnischen Wanderarbeiters in Berlin, in: kea – Zeitschrift für Kulturwissenschaften. 10. 83-104.
- Cyrus, Norbert/Düvel, Franck/Vogel, Dita (2004): Illegale Zuwanderung in Großbritannien und Deutschland: ein Vergleich. In: IMIS-Beiträge 24. 2004. 45-74.
- Cyrus, Norbert/Vogel, Dita (2006): Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien. Focus Migration. Kurzdossier 9. http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/KD09-Irregulaere-Migration.pdf; (11.11.2010).
- Dayton-Johnson, Jeff/Katseli, Louka T./ Maniatis, Gregory/Münz, Rainer/Papademetriou, Demetrios (2007): Gaining from Migration. Towards a new mobility system. Paris.
- De Genova, Nicolas (2002): Migrant “Illegality” and Deportability in Everyday Life. In: Annual Reviews of Anthropology 31. 419-47.
- De Haas, Hein (2007): The Myth of Invasion: Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. Oxford.
- De Haas, Hein (2008): Why development will not stop migration. In: Development and change. 38 (5). 819-841.
- De la patera al cayuco. In: <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20060510/51256892062.html>, (17.11.2010).
- De Lucas, Javier (2006): Igualdad Jurídica e inclusión política: por el empowerment de los migrantes. In: Secretaría General Iberoamericana 245-255.
- Del Grande, Gabriele (2008): Mamadou's Fahrt in den Tod. Die Tragödie der irregulären Migranten im Mittelmeer. Karlsruhe.
- Diederich, Hanna (2009): Melilla – Transit oder Endstation: Europäische Abschottungspolitik und ihre Folgen für die Flüchtlinge. Frankfurt/Main.
- Djajić, Slobodan (2001a): Illegal immigration: Trends, policies and economic effects. In: Djajić 2001: 137-161.
- Djajić, Slobodan (Hg.) (2001): International migration: Trends, policies, and economic impact. London.
- Domingo, Andreu (2005): Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión. In: Papers de demografia. Nr. 254.
- Dreyfus-Armand, Geneviève (1999): L'exil des Républicains Espagnols en France. Paris.
- Durand, Jorge/Massey, Douglas S. (2003): Clandestinos: migración México – Estados Unidos en los albores del siglo XXI. Mexiko D. F.
- Düvell, Franck (2010): Irregular Migration: a Global, Historical and Economic Perspective. In: Vertovec 2010b: 289-310.
- Düvell, Franck (2011): Irregular Migration. In: Betts: 78-108.
- Düvell, Franck (2011a): Clandestine Migration in Europe. [2008] In: Geddes 2011c: 101-118.
- Düvell, Franck (Hg.) (2006) Illegal Migration in Europe. Beyond control? Houndsmills, Basingstoke.
- Düvell, Franck/Jordan, Bill (2002): Irregular Migration. The Dilemmas of transnational Mobility. Cheltenham, Northampton.
- Düvell, Franck/Triandafyllidou, Anna/Vollmer, Bastian (2010): The Ethics of researching Irregular Migration. In: Population, Space and Place. 16 (3). 195-211.
- Dye, Thomas R. (1972): Understanding Public Policy. Englewood Cliffs.
- Eigmüller, Monika (2007): Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze. Wiesbaden.
- Einaudi, Luca (2007): Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi. Rom, Bari.
- Engbersen, Godfried/Broeders, Dennis (2011): Immigration control and strategies of irregular immigrants: From light to thick fog. In: Bommes/Sciortino 2011: 169-188.

- Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich (2006): Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen. In: Alt/Bommes 37-59.
- Epstein, Gil S./Weiss, Avi (2001): A Theory of Immigration Amnesties. In: <http://ftp.iza.org/dp302.pdf>; (24.02.2012).
- Etzold, Benjamin (2009): Illegalisierte Migration in der Flüssigen Moderne – Migranten aus Afrika und die europäische Grenzsicherungspolitik. Berlin.
- Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (2008): http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaque_DE.pdf; (11.11.2010).
- Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Tampere, 15./16. Oktober 1999 (SN 200/99).
- Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla) 21./22. Juni 2002. In.: Europäische Kommission. Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland. EU Nachrichten Nr. 2.
- Europäisches Parlament et al. (2007): Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.
- Europäisches Parlament et al. (2008): Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (2008/115/EG).
- European Parliament et al. (2009): Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals.
- Faist, Thomas (2010): The crucial meso-level. In: Vertovec (2010a): 146-175.
- Fausser, Margit (2008): Lokale Bürgerschaft: Kämpfe um politische Rechte und Mitgliedschaft von Migranten in Spanien. In: Hunger et al. 287-306.
- Federación Iberoamericana de Ombudsmen (2003): I Informe sobre Derechos humanos. Migraciones. Madrid.
- Ferrocarril Clandestino/Médicos del Mundo Madrid/SOS Racismo Madrid (Hg.) (2010): Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros. 2. Aufl. o. O.
- Finotelli, Claudia (2007): Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos. Zur funktionalen Äquivalenz des deutschen und des italienischen Einwanderungsregimes. Berlin.
- Finotelli, Claudia (2008): Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien: planlose Steuerung oder effektive ex post Regulierung? In: Hunger et al. 75-100.
- Finotelli, Claudia (2011): Regularisation of immigrants in Southern Europe: What can be learned from Spain? In: Bommes/Sciortino 2011: 189-210.
- Fischer, Daniela (2006): Spaniens Umgang mit Immigration. Eine Studie zum migrationsbedingten Kulturkontakt (1991-2005). Passau.
- Fischer, Martina (Hg.) (1998): Fluchtpunkt Europa. Migration und Multikultur. Frankfurt/Main.
- Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann (2007): Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Rechtsgutachten. European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR). Berlin.
- Frech, Siegfried/Meier-Braun, Karl-Heinz (Hg.) (2007): Offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration. Schwalbach/Ts.
- Freeman, Gary P. (1994): Can Liberal States Control Unwanted Migration? In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1994 (534). 17-30.
- Frey, Oliver/Koch, Oliver (Hg.) (2011): Die Zukunft der Europäischen Stadt – Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. Wiesbaden.
- Fundació CIDOB (Hg.) (2006) Inmigración y derechos de ciudadanía. 3. Seminario inmigración y Europa. Barcelona.
- García Benito, Nieves (2001): Afrikas Massengrab. Die Meerenge von Gibraltar. In: Tranvía 61. 4-6.
- Gatti, Fabrizio (2010): Bilal. Als Illegaler auf dem Weg nach Europa. München.
- Geddes, Andrew (2008): Immigration and European integration. Beyond fortress Europe? 2. Aufl. Manchester, New York.
- Geddes, Andrew (2011a): International Migration. Vol. I. London u.a.

- Geddes, Andrew (2011b): International Migration. Vol. II. London u.a.
- Geddes, Andrew (2011c): International Migration. Vol. III. London u.a.
- Geddes, Andrew (2011d): International Migration. Vol. IV. London u.a.
- Gieler, Wolfgang, Fricke, Dietmar (Hg.) (2004): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Münster.
- Godenau, Dirk (2003): La Inmigración irregular interpretada desde una visión económica. In: Godenau/Zapata Hernández 127-160.
- Godenau, Dirk (2010): Irregular migration in Spain since the turn of the millennium – development, economic background and discourses, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Database on Irregular Migration, Working paper No.6; http://irregular-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP6_2010_Godenau_IrregularMigration_Spain_Jul10.pdf; (02.09.2011).
- Godenau, Dirk/Zapata Hernández, Vicente Manuel (Hg.) (2003): La inmigración irregular: aproximación multidisciplinar. PDF. o. O.
- Goldberg, Alejandro (2007): Tú, sudaca. Las dimensiones histórico-geográficas, sociopolíticas y culturales alrededor del significado de ser inmigrante (y argentino) en España. Buenos Aires.
- Gómez Ciriano, Emilio José/Tornos Cubillo, Andrés/Colectivo Ioé (2007): Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica. Madrid.
- González, Fernando R./Echeverri, Beatriz (2009): Los inmigrantes colombianos en España. In: Reher/Requena 2009: 153-184.
- González-Enríquez, Carmen (2009): Spain, the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies. In: European Journal of Migration and Law 11. 139–157.
- González-Enríquez, Carmen (2010): Spain: Irregularity as a Rule. In: Triandafyllidou 247-266.
- González-Enríquez, Carmen/Triandafyllidou, Anna (2009): Introduction: Comparing the New Hosts of Southern Europe. In: European Journal of Migration and Law 11. 109-118.
- Gosh, Bimal (1998): Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration. Den Haag.
- Goytisolo, Juan/Naïr, Sami (2000): El pejae de la vida. Integración o rechazo de la enmigración en España. Madrid.
- Greenway, John (2007): Regularisation programmes for irregular migrants. Parliamentary Assembly. Council of Europe. Juli 2007. In: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc07/edoc11350.htm>; (24.02.2012).
- Guiraudon, Virgine (2001): Denationalizing Control: Analysing State Responses to Constraints on Migration Control. In: Guiraudon/Joppke: 31-64.
- Guiraudon, Virgine/Joppke, Christian (Hg.) 2001: Controlling a New Migration World. London.
- Haan, Arjan de (2006): What causes Migration? Poverty or development? Or is it the Other Way Around? : In: Marshall 30-43.
- Han, Petrus (2006): Theorien zur internationalen Migration. Stuttgart.
- Haug, Sonia: Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Nr. 30. 2000.
- Heck, Gerda (2008): „Managing Migration“ vor den Grenzen Europas: das Beispiel Marokko. COMCAD Arbeitspapiere No. 45.
- Heck, Gerda (2008a): „Illegale Einwanderung“: Eine umkämpfte Konstruktion in Deutschland und den USA. Münster.
- Heck, Gerda (2010): „Die beste Reise meines Lebens“: Migrationsmanagement und migrantische Strategien am Beispiel Marokkos. In: Hess/Kasperek 2010: 43-56.
- Heckmann, Friedrich/ Schnapper, Dominique (Hg.) (2003): The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence. Stuttgart.
- Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. Bonn.
- Hess, Sabine/Karakayaly, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Tranist Migration Forschungsgruppe 39-56.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.) (2010): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin, Hamburg 2010.

- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing transnationalism! Provinzializing Europe! Konturen eines neuen Grenzregimes. In: Transit Migration Forschungsgruppe 23-38.
- Hobsbawm, Eric. J. (1998): Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. 2. Aufl. München.
- Hollifield, James F. (1992): Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge.
- Hollifield, James F. (2008): The Politics of International Migration. How Can We "Bring the State Back In"? In: Brettell/Hollifield 183-237.
- Hunger, Uwe (2003): Brain drain oder brain gain: Migration und Entwicklung. In: Thränhardt/Hunger 58-75.
- Hunger, Uwe/Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowski, Ines (Hg.) (2008): Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege? Wiesbaden.
- Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien.
- Instituto Nacional de Estadística (1996-2011): Padrón municipal. (www.ine.es)
- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>; (22.12.2010).
- Izquierdo Carbonero, Francisco Javier (2011): Monografía sobre el extranjero y el Derecho Laboral Español. http://www.porticolegal.com/pa_articulo.php?ref=358; (22.07.2011).
- Izquierdo Escribano, Antonio (Hg.) (2003): Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España. Madrid.
- Izquierdo Escribano, Antonio/López de Lera, Diego/Martínez Buján, Raquel (2003): Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España. Universidad de la Coruña. http://esomi.es/uploads/publicaciones/articulos/2003-Izquierdo-Lopez%20y%20Matinez_LOS%20PREFERIDOS.pdf; (23.10.2010).
- Izquierdo Escribano, Antonio: panorámica de la inmigración en España en la antesala de 2000. In: Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales. No. 16. (Dossier: las Migraciones ante el nuevo siglo). 71-90.
- Jacobson, David (1996): Rights across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship. Baltimore, London.
- Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Oetzmam, Verena/Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier. SWP. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136; (12.11.2010).
- Jandl, Michael (2004): The Estimation of Illegal Migration in Europe, In: Studi Emigrazione/Migration Studies. XLI (2004) 153. 141-155.
- Jandl, Michael et al. (2007): Migration and irregular work in Austria: Final report. Wien.
- Janicki, Jill Jana/Böwing, Thomas (2010): Europäische Migrationskontrolle im Sahel. Das CIGEM in Mali. In: Hess/Kasperek 127-144.
- Jelpke, Ulla (2010): Unheilvolle Kooperation. In: Junge Welt, 06.07.2010.
- Joppke, Christian (2011): Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. [1998] In: Geddes 2011a: 115-140.
- Joppke, Christian/Morawska, Eva (Hg.) (2003): Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal nation-States. Basingstoke, New York.
- Karakayali, Serhat (2008): Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld.
- Karlson, Stephen H./Katz, Eliakim (2003): A positive theory of immigration amnesties, In: Economics Letters, 78 (2003) 2. 231-239.
- Kasperek, Bernd (2008a): Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur. In: Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse. 4. 7-8.
- Kasperek, Bernd (2008b): Frontex und die europäische Außengrenze. Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur. In: Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse. 4. 9-15.
- Kasperek, Bernd (2010): Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex. In: Hess/Kasperek 127-144.

- King, Russel/Lazaridis, Gabriella/Tsardanidis, Charalambos (Hg.) (2000): *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Houndmills u.a.
- King, Russel/Ribas-Mateos, Natalia (2010): Towards a diversity of migratory types and contexts in southern Europe. In: Vertovec (2010a): 243-260.
- Kiza, Ernesto (2008): *Tödliche Grenzen – Die fatalen Auswirkungen europäischer Zuwanderungspolitik. Eine theoretisch-empirische Untersuchung von Todesfällen illegalisierter Migranten im Kontext neuer Migrationsdynamiken und restriktiver Migrationspolitiken*. Zürich, Berlin.
- Kleiner, Désirée (2005): Von Spanien lernen: Legalisierung als Migrationspolitik. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 6. 735-740.
- Kleiner-Liebau, Désirée (2009): *Migration and the Construction of national Identity in Spain*. Madrid, Frankfurt/Main.
- Klepp, Silja (2011): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. Bielefeld.
- Köhler, Holm-Detlev/Guadix, María del Carmen Rosa (2001): Immigranten im Land der Auswanderer. In: *Tranvía* 61. 6-8.
- Kolb, Holger (2003): Die ‚Gap-Hypothese‘ in der Migrationsforschung und das Analysepotential der Politikwissenschaft: eine Diskussion am Beispiel der deutschen ‚Green Card‘. In: *IMIS-Beiträge* 22/2003. 13-38
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): *Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen*. KOM(2002) 175 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration*. KOM (2004) 412 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): *Mitteilung der Kommission über einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung*. KOM(2005) 669 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl*. KOM(2006) 26 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): *Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen*. KOM (2006) 402 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008a): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie*. KOM/2008/0611 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 13. Februar 2008 - Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)*. KOM(2008) 68 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2011): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mitteilungen zur Migration*. KOM(2011) 248 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften et al. (2011): *Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Aussen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand*. KOM(2011) 200 endgültig.
- Koopmanns, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis, London.
- Kopp, Karl (2009): *Frontex, Bootsflüchtlinge und die Menschenrechte*. http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/frontex_bootsfluechtlinge_und_die_menschenrechte/; (17.11.2010).
- Koser, Khalid (2006): *Irregular Migration*. In: Marshall 44-57.
- Koser, Khalid (2007): *International Migration. A Very Short Introduction*. Oxford, New York.

- Koser, Khalid (2010): Dimensions and dynamics of irregular migration. In: *Population, Space and Place*. 16 (3). 181-193.
- Krause, Johannes (2009): *Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime*. Frankfurt/Main u.a.
- Kreienbrink, Axel (2004): *Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*. Frankfurt/Main, London.
- Kreienbrink, Axel (2007): Inmigración e integración social de los inmigrantes en España entre consenso y enfrentamiento político, in: Bernecker/Maihold 239-264.
- Kreienbrink, Axel (2008): Focus Migration. Länderprofil Nr. 6. Spanien. http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/LP_06_Spanien-08.pdf; (23.02.2011).
- Kreienbrink, Axel (2008a): Spanien als Einwanderungsland. Eine Zwischenbilanz nach zwei Jahrzehnten. In: Bernecker 2008: 243-270.
- Kreienbrink, Axel (2009): Las políticas migratorias en tiempos de crisis económica. In: Bernecker et al. 275-294.
- Krieger, Tim/Minter, Steffen (2007): Immigration Amnesties in the Southern EU Member States – A Challenge for the Entire EU? In: *The Romanian Journal of European Studies*. 5 – 6. 15-32.
- Kyle, David/Kosłowski, Rey (Hg.) (2001): *Global Human Smuggling. Comparative Perspectives*. Baltimore, London.
- Lacomba, Joan/Falomir, Fernando (Hg.) (2010): *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad: codesarrollo y movimientos migratorios*. Madrid.
- Laubenthal, Barbara (2005): „Papiere für alle“. Proteste illegaler Einwanderer in der Autonomen Gemeinschaft Murcia. In: *IMIS-Beiträge* 27. 89-108.
- Laubenthal, Barbara (2007): *Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt, New York.
- Lavenex, Sandra (2009): Focus Migration. Länderprofil Nr. 17. Europäische Union. http://www.focus-migration.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP_17_EU.pdf; (12.11.2010).
- Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development-Nexus in EU External relations. In: *Journal of European Integration* 30(3). 439-457.
- Lavenex, Sandra/Lehmkuhl, Dirk/Wichmann, Nicole (2008): Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance. In: *Tömmel* 367-389.
- LeVoy, Michele/Verbruggen, Nele/Wets, Johan (Hg.) (2004): *Undocumented Migrant Workers in Europe*. Brüssel.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. BOE Nr. 234, 30.11.2003.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE Nr. 279, 21.11.2003.
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE Nr. 299, 12.12.2009.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE, Nr. 10, 12.01.2000.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE Nr. 158, 03.07.1985.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE, Nr. 307, 23.12.2000.
- López Sala, Ana María (2003): *La Inmigración irregular en la investigación sociológica*. In: Godenau/Zapata Hernández 161-184.
- López Sala, Ana María (2009): El control de los flujos migratorios y la gestión política de las fronteras en España. In: Zapata-Barreo 31-49.

- MAEC (2009): Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Plan África. 2009-2012.
http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf;
 (02.02.2011).
- Malgesini, Graciela/Fischer, Martina (1998): „Der Tod ist besser als das Elend“: Spanien und das Mittelmeer als Schleuse für die Einwanderung aus dem Süden. In: Fischer 65-92.
- Manzanedo, Cristina (Entreculturas)/Guzmán, Mary Tere (Alboan) (Hg.) (2011): Informe Migraciones 11. Bilbao, Madrid.
- Marischka, Christoph: (2008): Frontex – die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechts und des Staats. In: Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse. 4. 16-23.
- Marshall, Barbara (2006a): Introduction. In: Dies. 2006: 7-29.
- Marshall, Barbara (Hg.) (2006): The politics of migration. London, New York.
- Martin, Philip (2010): The Research-Policy Nexus: The Case of Unauthorised Mexico–US Migration and US Policy Responses. In: Population, Space and Place. 16 (3). 181-193. 241-252.
- Martin, Susan/Callaway, Amber (2011): Human trafficking and smuggling. In: Betts 2011: 224-241.
- Massey, Douglas S. (2008): New faces in new places: the changing geography of American immigration. New York.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquín/ Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adele/Taylor, J. Edward (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In: Population and Development Review 19, 3. 431-466.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquín/ Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adele/Taylor, J. Edward (1999): Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium. Oxford 1998.
- Massey, Douglas S./Taylor, Edward. J (Hg.) (2004): International Migration. Prospects and Policies in a Global Market. Oxford.
- Médicos del Mundo (2009): Observatorio Europeo del Acceso a la Salud de Médicos del Mundo: El acceso a la sanidad de las personas sin permiso de residencia en once países europeos. Informe de la encuesta 2008. Septiembre de 2009.
<http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.DOC-115%232E%23pdf>; (14.09.2011).
- Migration und Bevölkerung (1998): Spanien: „Plan Sur“ gegen Schleuserkriminalität. Newsletter. Ausgabe 2. Februar. http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=980204; (12.05.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006): Plan África 2006-2008.
<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANAFRICA.pdf>;
 (06.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006a): Seguimiento del PACI 2004.
<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/libro%20entero%20PACI%20con%20portada.pdf>; (10.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006b): Seguimiento del PACI 2005.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/2005SeguimientoPACI.pdf>; (10.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007): Seguimiento del PACI 2006.
<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Estadisticas/SEG%20PACI%202006.pdf>; (10.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2008): Seguimiento del PACI 2007.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/Estadisticas%20Seguimiento%20del%20PACI%202007.pdf>; (10.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009): Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Plan África 2009-2012.
<http://www.casafrika.es/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>; (25.05.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009a): Seguimiento del PACI 2008.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/2008SegPACI.pdf>; (10.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2010): Seguimiento del PACI 2009.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Seguimiento%20PACI%2009.pdf>; (10.07.2011).

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2010a): Plan Anual de Cooperación Internacional 2010.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documentos/PACI%202010.pdf>; (11.07.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011): Lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y lista de aquellos cuyos nacionales están exentos de esta obligación.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Consulares/ServiciosConsulares/InformacionaExtranjeros/Visados/Documents/2011listadopaissosomentidosvisado.pdf>; (26.05.2011).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011a): Plan Anual de Cooperación Internacional 2011.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documentos/2011PACI.pdf>; (11.07.2011).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (1996-2010): Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Anuario Estadístico de Inmigración.
<http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Anuarios/>; (31.03.2011).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): Orden TIN/3498/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2010. BOE 313. 30.12.2009.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010): Orden TIN/3364/2010, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2011. BOE 317. 30.12.2010.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura (1º trim. 2011).
https://www.redtrabaja.es/es/portaltrabaja/resources/pdf/dificil_cobertura/CatalogoOcupacionesDificilCobertura.pdf; (17.03.2011).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000): Anuario de Migraciones. Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005): Proceso de normalización documental de trabajadores extranjeros. 30 de diciembre 2005.
<http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/200601/Norma%2030-12-05.pdf>; (19.07.2011).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006): Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración. Número 7. Enero.
<http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Boletines/Archivos/Boletin-Num-07-Web.pdf>; (17.07.2011).
- Ministerio del Interior (2011a): Anuario Estadístico 2009.
<http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuario2009/Anuario2009.pdf>; (24.06.2011).
- Ministerio del Interior (2011b): Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2010.
http://www.interior.gob.es/DGRIS/Notas_Prensa/Ministerio_Interior/2011/np011805.html; (13.05.2011).
- Müssig, Günther (2006): Acuerdos y Programas de Migración Temporal. In: Secretaría General Iberoamericana 365-372.
- Näre, Lena (2011): The informal economy of paid domestic work: Ukrainian and Polish migrants in Naples. In: Bommes/Sciortiono 2011: 67-87
- Newland, Kathleen (2003): Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction. In: Migration Information Source.
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=136>; (03.02.2011).
- Nuscheler, Franz (2011): Migrationsgovernance in der EU. In: Simonis/Elbers 2011: 299-314.
- Nuscheler, Franz: Internationale Migration, Flucht und Asyl. 2. Aufl.. Wiesbaden.
- Oberndörfer, Dieter (2001): Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben. In: Bade 11-19.
- Oberndörfer, Dieter (2005): Die Rückkehr der Gastarbeiterpolitik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 6. 725-734.
- Oberndörfer, Dieter (2005a): Integration von Flüchtlingen mit bleiberechtsungesichertem Aufenthalt in Deutschland. In: Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.: Von der Isolation zur Integration: Steine ins Rollen gebracht!? o. O. 15-20.

- Oberndörfer, Dieter (2005b): Humanisierung der Arbeitsberechtigung und Aufenthaltserlaubnis für „geduldete“ Ausländer. In: ‚Flüchtlingsräte zur Bundestagswahl 2005‘, Der Schlepper. 32. 2005. 14-15.
- Oberndörfer, Dieter (2006): Das Ende des Nationalstaates als Chance für die offene europäische Republik. In: Butterwegge/Hentges: 237-252.
- Oberndörfer, Dieter (2006): Nation, Multikulturalismus und Migration – auf dem Weg in die postnationale Republik? In: IMIS-Beiträge 30 7-22.
- Oberndörfer, Dieter (2007a): Einwanderungsland Deutschland: Worüber reden wir eigentlich? In: Frech/Meier-Braun (2007): 59-88.
- OECD (2000): Combating the Illegal Employment of Foreign Workers. Paris.
- OECD (2009): International Migration Outlook 2009. Paris.
- OECD (2010): International Migration Outlook 2010. Paris.
- OECD (2011): International Migration Outlook 2011. Paris.
- Pajares, Miguel (2007): Inmigrantes del Este: Procesos Migratorios de los Rumanos. Barcelona.
- Pajares, Miguel et al. (2004): La Inmigración Irregular en Cataluña. Análisis y Propuestas. Barcelona.
- Palaudàrias, Josep Miquel/Serra, Carlos (Hg.) (2007): La migración extranjera en España. Balance y perspectivas. Girona.
- Papademetriou, Demetrios G. (2005): The „Regularization“ Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective, Policy Brief. 4. Migration Policy Institute. September 2005. In: http://www.migrationpolicy.org/pubs/PolicyBrief_No4_Sept05.pdf; (24.02.2012).
- Papadopoulou, Aspasia (2005): Regularization programmes: an effective instrument of migration policy? Global Migration Perspectives. 33. Genf. In: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/gmp/gmp33.pdf; (24.02.2012).
- Pastore, Francesco/Monzini, Paola/Sciortino, Guiseppe (2006): Schengen’s soft underbelly? Irregular migration and human smuggling across land and sea borders to Italy. In: International Migration. 44. 95-119.
- Pelzer, Marei (2011): Festung Europa. Flüchtlingsschutz in Not. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 10. 47-53.
- PICUM (2007): Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe. PDF. http://picum.org/picum.org/uploads/file/_Access_to_Health_Care_for_Undocumented_Migrants.pdf; (02.09.2011).
- Pieper, Thomas (2011): Flüchtlingspolitik als Lagerpolitik. http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2948.asp; (09.09.2011).
- Pinyol i Jiménez, Gemma (2008): La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior. In: Barbé 1-5.
- Pinyol i Jiménez, Gemma (2009): La gestión de la acción exterior: Una nueva diplomacia migratoria. In: Zapata-Barrero 267-288.
- Piore, Michael J. (1979): Birds of passage: Migrant labor and industrial societies. Cambridge u.a.
- Piper, Gerhard (2001): Spaniens elektronische Mauer. Immigration zwischen Vertuschung und Kriminalisierung. In: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 69. 2.
- Pluymen, Manon (2004): Exklusion from Social Benefits as an Instrument of Migration Policy in the Netherlands. In: IMIS-Beiträge 24. 2004. 75-86.
- Ponce Leiva, Javier (Hg.) (2005): Migrantes. Problemas y Ayudas. Quito.
- Ponce, Pilar (2005): La Inmigración Ecuatoriana en España: Nuevas vidas, nuevos problemas. In: Ponce Leiva 89-108.
- Portes, Alejandro (1978): Towards a structural analysis of illegal (undocumented) immigration. In: International Migration Review. 12 (4). 469-484.
- Portes, Alejandro (2010): Immigration Theory for a new century? In: Vertovec (2010a): 331-356.
- Portes, Alejandro/Böröcz, József (2010): Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation. In: Vertovec (2010a): 39-61.
- Pro Asyl (2010): Fatale Allianz: Zur Kooperation der Europäischen Union mit Libyen bei der Flucht- und Migrationsverhinderung. http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2010__ab_April_/Broschuere_Libyen.pdf; (16.11.2010).

- Proposición no de Ley (1991): Proposición no de Ley presentada por los Grupos parlamentarios Socialista del Congreso, Popular en el Congreso, Catalán (Convergència i Unió), CDS, Vasco (PNV) y Mixto, relativa a la situación de los extranjeros en España. BOE, Nr. 167, 22.03.1991.
- Ramonedá, Josep (2002): Contra el multiculturalismo piadoso. In: El País, 03.03.2002.
- Rat der Europäischen Union (2001): Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985.
- Rat der Europäischen Union (2002): Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt.
- Rat der Europäischen Union (2003a): Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.
- Rat der Europäischen Union (2003b): Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.
- Rat der Europäischen Union (2004): Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen.
- Rat der Europäischen Union (2005): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. (2005/C 53/01).
- Rat der Europäischen Union (2006): Entscheidung des Rates vom 5. Oktober 2006 über die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. (2006/688/EG).
- Rat der Europäischen Union (2008): Entscheidung des Rates 2008/381/EG vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks.
- Rat der Europäischen Union (2009a): Das Stockholm Programm –Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. 17024/09. Brüssel, 02.12.2009.
- Rat der Europäischen Union (2009b): Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.
- Ratfisch, Philipp/Scheel, Stefan (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz? Die Rolle des UNHCR im Kontext der Externalisierung des EU-Migrationsregimes. In: Hess/Kasperek 89-110.
- Real Decreto 155/1996, de 2 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985. BOE Nr. 47, 23.02.1996.
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE Nr. 6, 07.01.2005.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE Nr. 103, 30.04.2011.
- Recaño Valverde, Joaquín/Domingo i Valls, Andreu (2006): Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España. In: Aja/Arango 303-338.
- Reher, David/Requena, Miguel (2009a): The National Immigrant Survey of Spain: A new data source for migration studies in Europe. In: Demographic Research. 12. 2009. 253-278. <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol20/12/> DOI: 10.4054/DemRes.2009.20.12.; (20.12.2011).
- Reher, David-S./Requena, Miguel/Rosero-Bixby, Luis (2009): Ecuatorianos en España. In: Reher/Requena (2009): 117-152.
- Reher, David-Sven/Requena, Miguel (Hg.) (2009): Las múltiples caras de la inmigración en España. Madrid.
- Reyneri, Emilio (2001): Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union. In: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf>; (24.02.2012).
- Reyneri, Emilio/Baganha, Maria (2001): Migration and the Labour Market in Southern Europe. In: IMIS-Beiträge. 17. 33-54.
- Riedel, Sabine (2011): Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten südlicher EU-Mitgliedsstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen. SWP-Studien. PDF.

- Berlin. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S10_rds_ks.pdf; (02.09.2011).
- Riesch, Andre (2007): Migration von Marokko in die EU. Migrationsursachen und Reaktionen europäischer Migrationspolitik. Baden-Baden.
- Ritaine, Évelyne (Hg.) (2005): L'Europe du Sud face à l'immigration. Paris.
- Rodríguez Tarduchi, Marta (2006): Acuerdos y Programas de Migración Temporal. In: Secretaría General Iberoamericana 385-389.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hg.) (2010): Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs: Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer. SVR-Info. April 2010.
- Sackmann, Rosemarie/Peters, Bernhard/Faist, Thomas (Hg.) (2003): Identity and Integration. Migrants in Western Europe. Aldershot.
- Samers, Michael. (2004): The "underground economy", immigration and economic development in the European Union: An agnostic-sceptic perspective. In: International Journal of Economic Development 6. 199-272.
- Sandell, Rickard (2006): Spain's Immigration Experience: Lessons to be Learned from Looking at the Statistics. Real Instituto Elcano. Working Paper (WP) 30/2006. 1/12/2006. PDF.
- Santel, Bernhard (2000): Italien und Spanien: Einwanderung zwischen Abwehr und Normalität. In: Bade 105-115.
- Santolaya, Pedro (2006): Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004). In: Aja/Arango 129-144.
- Sanz Díaz, Carlos (2010): „Illegale“, „Halblegale“, „Gastarbeiter“ : die irreguläre Migration aus Spanien in die Bundesrepublik Deutschland im Kontext der deutsch-spanischen Beziehungen 1960 – 1973. Berlin.
- Sanz, Alberto/Sánchez, María Isabel (2009): Los colectivos boliviano y peruano. In: Reher/Requena (2009): 184-216.
- Sassen, Saskia (1991): The Global City. New York u.a.
- Sassen, Saskia (1996): Losing control. New York.
- Schmidt, Manfred G. (2003): Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlosser/Müller-Rommel 261-276.
- Schnapper, Dominique/Krief, Pascale/Peignard, Emmanuel (2003): French immigration and integration policy: a complex combination. In: Heckmann/Schnapper 15-44.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden.
- Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe (2004): Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 1. PDF. Berlin.
- Schuck, Peter H. (2008): Law and the study of migration. In: Brettell/Hollifield 239-258.
- Schulte, Axel/Thränhardt, Dietrich (Hg.) (2000): International Migration and Liberal Democracies – Internationale Migration und freiheitliche Demokratien: Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1999/2000. Münster.
- Schwenken, Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld.
- Sciortino, Guiseppe (2004): Between Phantoms and Necessary Evils. Some critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. In: Böcker et al. 17-43.
- Secretaría General Iberoamericana (2006): Encuentro Iberoamericano sobre Migración y desarrollo. Unidos por las migraciones. Madrid, 18 y 19 de julio de 2006. Madrid.
- Simonis, Georg/Elbers, Helmut (Hg.) (2011): Externe EU-Governance. Wiesbaden.
- Sinn, Annette/Kreienbrink, Axel/von Loeffelholz, Hans Dietrich (2006): Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Nürnberg.
- Sistema Integrado de Vigilancia Exterior.
<http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/index.jsp>; (17.11.2010).
- Sixte, Garganté/Pajares, Miguel/Cachón, Lorenzo/ Egenberger, Vera (2003): La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España. Barcelona.
- Solé i Puig, Carlota (2010): Inmigración irregular y mercado de trabajo. In: Círculo de Empresarios: 241-273.

- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1994): Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe. Chicago u.a.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (2010): Auf dem Weg zu einem postnationalen Modell der Mitgliedschaft. In: Beck/Proferl 581-616.
- Speer, Marc (2010): Die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland. In: Hess/Kasperek 57-72.
- Spijkerboer, Thomas (2007): The Human Costs of Border Control. European Journal of Migration and Law .9. 127-139.
- Stanek, Mikolaj (2009): Los inmigrantes rumanos y búlgaros en España: perfiles sociodemográficos y pautas migratorias. In: Reher/Requena (2009): 217-250.
- Strang, Alexandra (2009): Towards an EU-wide regularisation scheme, In: Forced Migration Review. 32. 63-64.
- Suárez-Navaz, Liliana (2003): Inmigración Irregular, regularizaciones y efectos en la identidad de los inmigrantes. In: Actas del II Congreso de Inmigración. Granada.
- Suárez-Navaz, Liliana/Macià Pareja, Raquel/Moreno García, Ángela (2007a): El Estado y las luchas de los sin papeles en España: Una extensión de la ciudadanía?. In: Suárez-Navaz et al. (2007): 185-213.
- Suárez-Navaz, Liliana/Macià Pareja, Raquel/Moreno García, Ángela (Hg.) (2007): Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos. Madrid 2007.
- Sunderhaus, Sebastian (2007): Regularization programs for undocumented migrants. In: Migration Letters. 4 1. 65-76.
- Tapinos, Georges (2000): Irregular Immigration: Economic and Political Issues. In: OECD 13-43.
- Tränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.) (2003): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan. Sonderheft 22. Wiesbaden.
- Tömmel, Ingeborg (Hg.) (2008): Die Europäische Union. Governance and Policy-Making. PVS Sonderheft 40/2007. Wiesbaden.
- Tränhardt, Dietrich (2003): der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur. In: Tränhardt/Hunger 8-34.
- Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) (2007): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Rändern Europas. Bielefeld.
- Triandafyllidou, Anna (2009): CLANDESTINO Project. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Final Report, 23 November 2009. PDF.
- Triandafyllidou, Anna (Hg.) (2010): Irregular Migration in Europe. Myths and Realities. Aldershot.
- Triandafyllidou, Anna/Ilies, Maria (2010): EU Irregular Migration Policies. In: Triandafyllidou 23-40.
- Tsianos, Vassilis/Ibrahim, Aida (2009): Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt. Dossier Border Politics – Migration in the Mediterranean. Heinrich-Böll-Stiftung. http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2194.asp; (15.11.2010).
- Van der Leun, Joanne (2003): Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands. Amsterdam.
- Van Eeckhout, Laetitia (2006): Les limites de l'immigration choisie. Le Monde, 11.04.2006.
- Vertovec, Steven (Hg.) (2010a): Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Vol. 1. Theories. London, New York.
- Vertovec, Steven (Hg.) (2010b): Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Vol. 2. Types. London, New York.
- Vertovec, Steven (Hg.) (2010c): Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Vol. 3. Types. London, New York.
- Vertovec, Steven (Hg.) (2010d): Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Vol. 4. Trends. London, New York.
- Vertovec, Steven (Hg.) (2010e): Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Vol. 5. Processes. London, New York.
- Vertrag über die Europäische Union. (92/C 191/01)
- Vertrag von Amsterdam. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Amsterdam konsolidierte Fassung) (97/C 340/03)
- Vertrag von Lissabon. Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. (2007/C 306/01)

- Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union. (2002/C 142/02)
- Wabgou, Maguemat (2008): Governance of Migration in Senegal: The role of Government in Formulating Migration Policies. In: Adepoju et al. 141-160.
- Weichert, Thilo (2006): Wo liegt Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension. In: Datenschutz Nachrichten 1. 12-15
- Werz, Nikolaus (Hg.) (2003): Populismus. Populisten in Übersee und Europa, Opladen.
- Werz, Nikolaus (Hg.) (2008): Demografischer Wandel. Baden-Baden.
- Werz, Nikolaus et al. (Hg.) (2006): Baltic Cities and Migration. Rostock.
- Werz, Nikolaus/Nuthmann, Reinhard (Hg.) (2004): Abwanderung und Migration in Mecklenburg und Vorpommern. Wiesbaden.
- Wicht, Christine (2010): Mehr Sicherheit um jeden Preis. Das Stockholmer Programm der Europäischen Union. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 3. 91-98.
- Wimmer, Andreas/Glick-Schiller, Nina (2010): Methodological nationalism, the social sciences and the study of migration. In: Vertovec (2010a): 176-206.
- Zapata-Barrero, Ricard (2005): Gestión de la multiculturalidad en España: un análisis contextual para definir un enfoque europeo de la inmigración. I Seminario Inmigración y Europa. España en la construcción de una política europea de inmigración, Barcelona.
- Zapata-Barrero, Ricard (Hg.) (2009): Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España. Barcelona.
- Zapata-Barrero, Ricard/Van Dijk, Teun A. (Hg.) (2007): Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones. Barcelona.
- Zolberg, Aristide (2010): The politics of immigration policy. An externalist perspective. In: Vertovec 2010d: 303-306.

Selbstständigkeitserklärung:

Hiermit versichere ich, dass ich die Habilitationsschrift zum Thema „Irreguläre Migration in Europa: Das Fallbeispiel Spanien und die Politikoptionen demokratischer Staaten“ selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und die den herangezogenen Quellen wörtlich oder sinngemäß entnommenen Stellen als solche gekennzeichnet habe.

Berlin, 25. Juni 2012